

האוניברסיטה העברית בירושלים

ביה"ס למדיניות ציבורית

סדנה מתקדמת בניתוח מדיניות/ פרופ' ערן פייטלסון

נייר מדיניות בנושא :

יצירת תמריצים 'ואחריות' בבתי הספר לשיפור ההישגים ואיכות ההוראה

מוגש לשרת החינוך

פרופ' יולי תמיר

מאת : שאולי כהן, ת"ז- 032929192

ספטמבר 2008

תמצית מנהלים

הישגי התלמידים בישראל בשנים האחרונות נמוכים ביחס לרוב המדינות המפותחות והשונות והפערים בהישגי התלמידים הם מהגבוהות בעולם המערבי.

הבעיה טמונה בכך שנעדרים תמריצים חיוביים ו/או סנקציות אפקטיביות לכך שבית הספר יחתור לשיפור יכולותיו החינוכיות, איכות ההוראה בו ועמידה ביעדים החינוכיים והחברתיים שהציב לעצמו. מודל התקצוב בישראל מורכב כמעט באופן בלעדי מתקצוב על פי כמות תלמידים, ללא קשר להישגי ביה"ס. מדיניות השכר למורים ולמנהלים נעדרת כל תמריץ המותנה בהישגים ומצוינות. מדיניות 'אזורי הרישום' מביאה לכך שלמרבית בתי הספר קיימת אוכלוסייה 'שבויה' כך שלא נוצר קשר ותלות (linked) בין התפוקות החינוכיות של ביה"ס לבין עצם קיומו והתפתחותו של ביה"ס. לבסוף, נעדרת מערכת של 'אחריותיות' (Accountability) בביה"ס כלפי הגורמים המפקחים, ההורים והקהילה.

מומלץ לעשות רפורמה במערך הפיקוח ובחלוקת הסמכויות בין המפקחים למנהלי בתי הספר, כך שמוקד קבלת ההחלטות יעבור לידי מנהל בית הספר, וזה יהיה כפוף לביקורת עצמאית, מקצועית ובעלת יכולת להטיל לסנקציות או סיוע במקרה הצורך, מטעם מערך פיקוח חדש שיוקם ברפורמה. בכך ישנו מנוף ליצירת מודל של עצמאות ו'אחריותיות' ברמת בתי הספר להעלאת הישגי התלמידים ואיכות ההוראה.

תוכן עניינים

א. מבוא	עמ' 4
ב. ההישגים הלימודיים בישראל ואיכות ההוראה	עמ' 6
ג. הגדרת הבעיה	עמ' 9
ד. חלופות המדיניות: יצירת תמריצים 'ואחריות' בבתי הספר	עמ' 11
1. חלופה א': יצירת מודל תחרותי בין בתי הספר - 'פתיחת אזורי הרישום'	עמ' 11
2. חלופה ב': גיבוש מודל של תגמול בשכר	עמ' 12
3. חלופה ג': רפורמה במערך הפיקוח והעברת מוקד הסמכות והאחריות לבתי הספר	עמ' 13
ה. ניתוח החלופות והמלצת המדיניות	עמ' 15
1. ניתוח החלופות לאור היעדים: שיפור הישגי התלמידים וצמצום השונות בהישגים	עמ' 15
2. ניתוח עלויות	עמ' 18
3. ישימות פוליטית	עמ' 19
4. ישימות טכנית	עמ' 20
החלופה המומלצת	עמ' 21
 <u>נספח אסטרטגי ליישום:</u>	
א. מיפוי השחקנים המרכזיים	עמ' 22
ב. מוקד הדיונים וקבלת ההחלטות	עמ' 23
ג. אסטרטגיות פעולה וחבילות מדיניות	עמ' 23
ד. לוח זמנים ושלבים לפעולה	עמ' 24
 <u>ביבליוגרפיה</u>	
	עמ' 25

א. מבוא

הישגיה היחסיים של מערכת החינוך בישראל, כפי שמוצגים בשנים האחרונות במבחנים משווים בינ"ל, נמוכים ביחס לרוב מדינות העולם המערבי. ע"פ מבחנים משווים בינ"ל, הישגי התלמיד הישראלי נמוכים כמעט מכל מדינות ה-OECD בכל תחום ידע ובכל גיל שנבדקו¹. שיעור התלמידים המצטיינים נמוך ממרבית מדינות ה-OECD ושיעור התלמידים החלשים בישראל הוא מן הגבוהים בעולם. מבחני המיצ"ב לשנת תשס"ו, שבדקו הישגי תלמידים במקצועות מתמטיקה, עברית, מדעים ואנגלית הראו ירידה של 2 ציונים במוצע בקרב כיתות ה' וירידה של 5 ציונים במוצע בקרב כיתות ח' ביחס לשנת תשס"ה².

בעשורים האחרונים במערכת החינוך בישראל, ובעולם המערבי ככלל, ניתן יותר דגש ומשקל על הישגים לימודיים, על קביעת יעדים מדידים והשגתם, והמבחנים המשווים הבינ"ל הופכים לכלי משמעותי לבחינת והערכת מערכת החינוך. גוברת התפיסה הכלכלית בחינוך הרואה בחינוך כמוצר צריכה. מוצר אשר יש בעדו תשואה מובטחת, לאמור, השקעה בחינוך טוב בגיל ילדות תניב הכנסה גבוהה בגיל הבגרות. בהמשך לאותה תפיסה כלכלית, ישנה דרישה גוברת לאחריותיות (Accountability) ביה"ס ומערכת החינוך הציבורית להישגי התלמידים ולאיכות בהוראה, לקביעת יעדים מדידים על ידי ביה"ס ולחיזוק השקיפות בחינוך. מערכת החינוך הציבורית נתפשת ככזו שצריכה להביא את התלמידים לרמת הישגים ורמת יכולת ניתוח וחשיבה מסוימת בכדי להצדיק את קיומה, והאחריות לכך מוטלת בראש ובראשונה על המורים והמנהלים בבתי הספר עצמם. במסגרת המהלכים ליצירת מנגנוני הערכה ומדידה שקופים הוקמה הראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה), כגוף מקצועי שאמון על הערכת הישגי התלמידים, שיקוף ההישגים ומידת השיפור בהם לבתי-הספר ולקהילה ויצירת אחריותיות של בתי"ס כלפי הישגים אלו³, בין השאר באמצעות ביצוע, הערכה וניתוח מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים), והמבחנים המשווים הבינ"ל.

במקביל, מתחזקות תפיסות של ביזור (Decentralization), אוטונומיה בחינוך והעצמת בחירת הורים, בעולם ככלל ובישראל בפרט. תפיסת הביזור הינה שהאצלת סמכויות החלטה וביצוע

¹ Education at Glance, 2006

² פרופ' מיכל בלר. מצגות מיצ"ב תשס"ה, תשס"ו ותשס"ז. מדינת ישראל, משרד החינוך והתרבות, אגף הערכה ומדידה.

³ מתוך הנחות היסוד של ראמ"ה, מצגת Pisa 2006, 04.12.07

"מערכת החינוך אינה ברמה שרוצים שתהיה. תהליכי הלמידה דורשים שיפור. הישגי התלמידים ולא מדדי תהליכים או תשומות צריכים לשמש להערכת איכות ביה"ס. סטנדרטים של תוכן ומבחנים המקושרים אליהם צריכים להבהיר: מה המורים אמורים ללמד ומה התלמידים אמורים ללמוד. בתי-ספר צריכים לקחת אחריות על הלמידה של תלמידיהם. דרישת אחריותיות מבתי-ספר לגבי הישגי התלמידים תגדיל את המוטיבציה להשקיע אצל המהנכים והילדים. דיווח ממערכת אחריותיות יכול לקדם ולשפר הוראה ולמידה".

לרמה המקומית צפויה לייעל את המערכת מבחינה תקציבית (איגוס משאבים ואחריות תקציבית), וכי מתן אוטונומיה לבית הספר יאפשר לו לענות טוב יותר על הצרכים המקומיים הייחודיים. בנוסף, אוטונומיה גדולה יותר לצוות ביה"ס ולקהילה צפויה להגביר את המוטיבציה והמחויבות של הגורמים המעורבים, ובסוף הדרך, להביא גם לשיפור בהישגי התלמידים. לבסוף, מתחזקת התפיסה בחינוך כי העצמת בחירת הורים בין בתי ספר והכנסת תחרותיות בין בתי ספר תעודד איכות ויעילות, זאת בהתחשב במעורבות הגדלה והולכת של הקהילה וההורים בבתי"ס, בעיקר בקרב מעמדות מרקע סוציו-אקונומי בינוני וגבוה.

במדינות שונות בעולם נעשות רפורמות ביזור והעצמת בחירת הורים כגון העברת בתי"ס לניהול עצמי, יצירת מודל תחרותי בין בתי"ס ושימוש בשוברים (וואצ'רים). בישראל החלה ב-1982 הנהגת מדיניות של בתי ספר בניהול עצמי⁴. דו"ח דוברת⁵ דיבר על פתיחה מבוקרת של אזורי רישום וברפורמה 'אופק חדש' ישנו ניסיון להעביר יותר סמכויות למנהל ביה"ס ולרמה המקומית⁶. כיצד, אם כן, על מדינת ישראל להתמודד עם ההישגים הלימודיים הנמוכים המוצגים בשנים האחרונות במערכת החינוך? בנייר זה אתמקד בבעיה, אשר כפי שאראה, היא קריטית למצב הירוד של מערכת החינוך היום: היעדר מנגנונים מוסדיים המתמרים את בתי הספר לשפר את איכות הוראה שבו ולשמור על הישגים גבוהים. אציג 3 חלופות ליצירת תמרוץ כאמור. הראשונה, ביטול אזורי הרישום במטרה ליצור מערכת תחרותית בין בתי הספר על תלמידים ומשאבים שתעודד איכות ויעילות. השנייה, הטמעת תגמולי שכר לתמרוץ צוות המורים בביה"ס לשיפור איכות ההוראה והישגי התלמידים. חלופת המדיניות השלישית הינה רפורמה במערך הפיקוח ובחלוקת הסמכויות בין המפקחים למנהלי בתי הספר, ליצירת מודל של עצמאות ואחריות של בית הספר אל מול הגורמים המפקחים, להעלאת ואיכות ההוראה והישגי התלמידים.

⁴ גזיאל, ח. בוגלר, ר. וניר, א. (2005) הערכת השלכות המעבר של בתי ספר למסגרת הניהול העצמי על הגורמים המעכבים המזרזים התפתחות של בתי ספר. דוח מחקר למשרד החינוך.

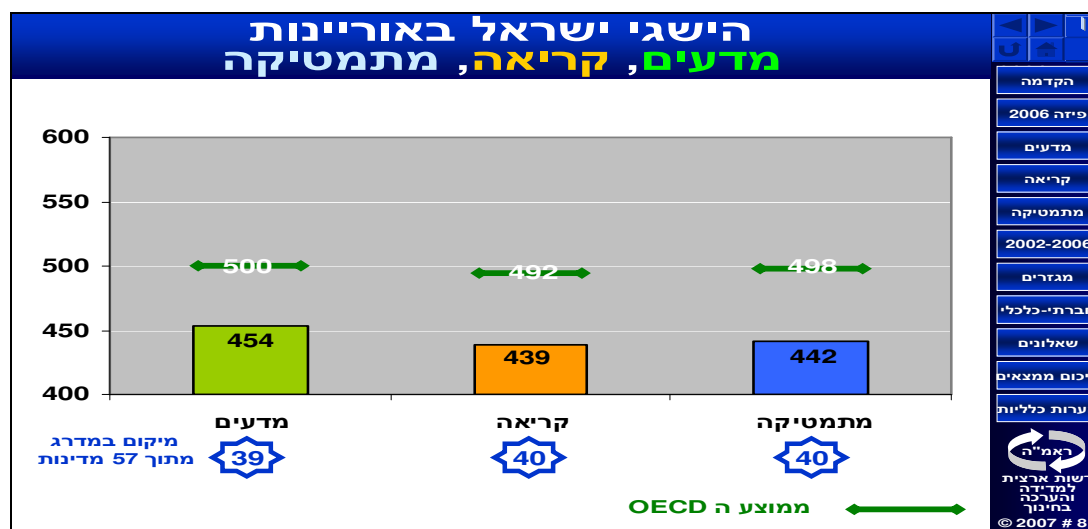
⁵ כוח משימה לאומי לקידום החינוך בישראל. התוכנית הלאומית לחינוך. (דוח דוברת). ינואר 2005.

⁶ לפרטים נוספים על הסכם 'אופק חדש' ויישומן, ניתן לראות באתר:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Ofek/HomePage.htm>

ב. ההישגים הלימודיים בישראל ואיכות ההוראה

העדויות לירידה בהישגי התלמידים בישראל אינה מצטמצמת רק למבחני המיצ"ב שהוזכרו. במבחני 'פיזה' (PISA) הבינ"ל שנערכו בישראל ב-2006 וב-2002 נמצא כי ממוצעי הציונים של שלושת תחומי האוריינות שנבדקו (במדעים, קריאה ומתמטיקה) נמוכים בהרבה מממוצעי ה-OECD. יש לציין לא נמצאו הבדלים משמעותיים בדירוג ישראל ב-2006 לעומת 2002, כלומר, לא הורע מצבה היחסי של ישראל, אך גם לא השתפר.

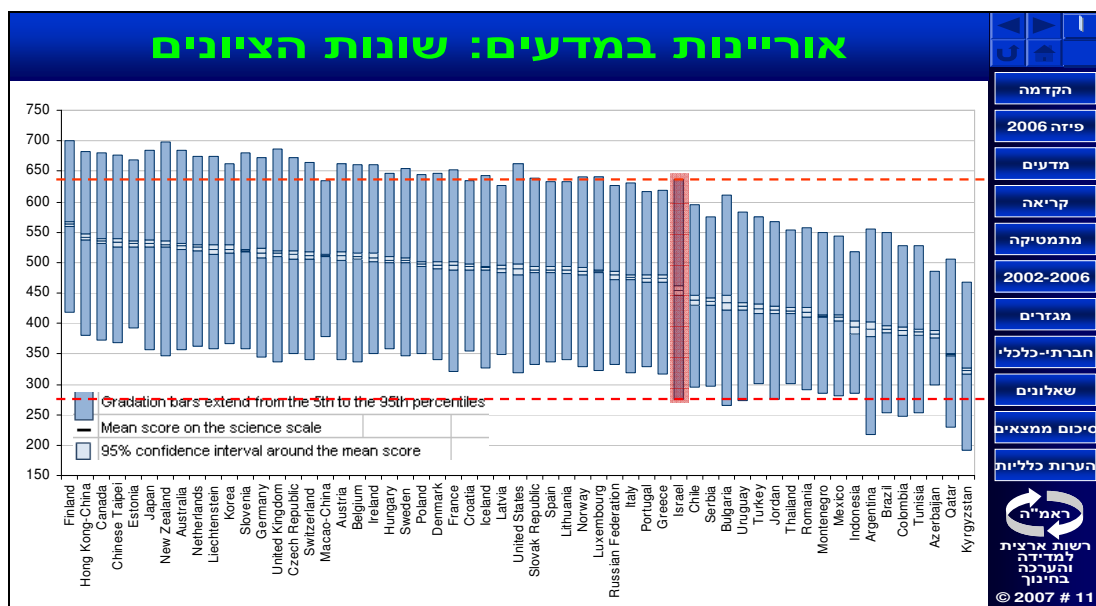


* ממוצעי הציונים במדעים, קריאה ומתמטיקה בישראל אל מול ממוצעי מדינות ה-OECD. מתוך מצגת של ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה) להצגת מבחני פיזה 2006, מיום 04.12.07.

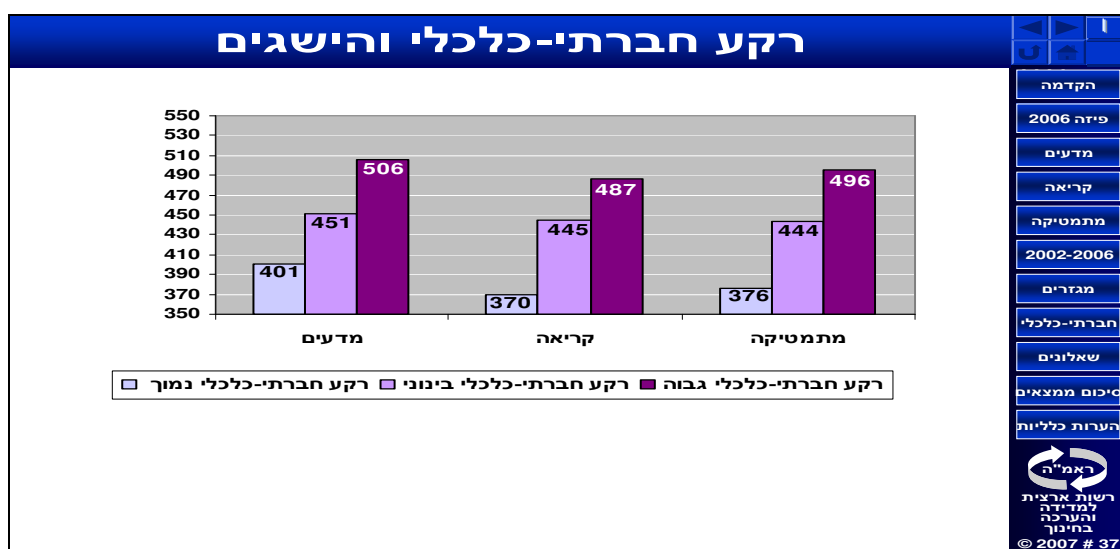
ממוצע הציונים הנמוך יחסית מלווה בבעייה חריפה יותר ביחס למדינות ה-OECD: פערים גדולים בהישגים בין שכבות שונות באוכלוסייה:

- שונות (פיזור) הציונים בקרב תלמידי ישראל במבחן פיזה התגלתה כגדולה בקרב המדינות המערביות, הן בין בתי ספר, ובפרט - בתוך בתי ספר.
- קיים אחוז גבוה יחסית של תלמידים ברמות הבקיאיות הנמוכות ואחוז קטן יחסית של תלמידים ברמות הבקיאיות הגבוהות.
- נמצאו פערים גדולים בהישגי התלמידים סביב החתך הסוציו-אקונומי.
- נמצאו פערים גדולים בין מגזר היהודי למגזר הערבי.

להלן 2 גרפים, מתוך המצגת של ראמ"ה להצגת מבחני Pisa, הממחישים את האמור:



* שונות הציונים בישראל ביחס למדינות אחרות. מתוך מצגת של ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה) להצגת מבחני פיזה 2006, מיום 04.12.07.



* שונות הציונים בישראל בהתאם לרקע סוציו-אקונומי בשלושת המקצועות שנבחנו. מתוך מצגת של ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה) להצגת מבחני פיזה 2006, מיום 04.12.07.

הפערים המשמעותיים בין תלמידים מרקע סוציו-אקונומי שונה, וכן, ובין תלמידים ערביים מול תלמידים יהודים מקבלים חיזוק נוסף ממחקר מקיף שנעשה בישראל ב- 2002.⁷

מהו הגורם המשפיע על הישגי התלמידים? מחקר מקיף שערך ה OECD בנושא משיכה ופיתוח כוח הוראה איכותי,⁸ בקרב 25 מדינות, ביניהם ישראל, בשנים 2002 עד 2004, מגלה כי המשתנה המסביר הדומיננטי המשפיע על יכולת הלמידה של תלמידים, מלבד הרקע המשפחתי והסוציו-

7 בן-דוד, ד' (2003). אי שיוויון וצמיחה בישראל. רבעון לכלכלה, מרץ 2003, עמ' 104-27.

<http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/>

⁸ Education at a Glance. Education and Training Policy. Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining effective Teachers.(2003)

אקונומי של הילד, הוא איכות ההוראה ואיכות המורים. ראשית נמצא כי מעבר לרמת השכלתו והכשרתו של המורה, ישנם פרמטרים כגון: יצירתיות, יכולת ליצור אקלים כיתתי חיובי ויכולת העברת מידע, אשר קשה להעריך אותם באמצעות נתונים, ואשר נמדדים ומוערכים בצורה הכי טובה על ידי גורמים הקרובים לעבודת המורה, כמו מנהל ביה"ס.⁹

רבות מהמדינות המפותחות בעולם מציגות כיום קשיים מהותיים בגיוס ושמירה על כוח הוראה איכותי במערכת החינוך, אלא שהמחקר קובע כי איכות ההוראה אינה תלויה רק באיכות המורים עצמם אלא במידה רבה באיתותים ובתמריצים המעודדים את המורים לאיכות הוראה גבוהה. מעבר לניסיון למשוך כוח אדם איכותי, יש ליצור מנגנונים המקנים תמריץ חיובי להוראה טובה ותמריץ שלילי להוראה כושלת אם באמצעות מנגנונים גמישים להעסקת מורים, ואם באמצעות מנגנונים להערכת מורים המשולבים בקידום המורה או בשכרו. הנושק וויסמן¹⁰, אשר חקרו את הקשר שבין השקעת משאבים בחינוך לבין שיפור בהישגי תלמידים במדינות שונות בעולם, מצאו גם כן שבכדי להשפיע ולקדם את הישגי התלמידים אין די בהוספת תקציבים במערכת הקיימת, אלא יש לעשות שינויים מבניים אשר יתמרצו את המערכת האמונה על חינוכם, לשיפור בהישגים ובאיכות ההוראה.

בישראל הנתונים על איכות ההוראה בראי היעדרויות מורים אינם מסבירי פנים. מחקרים שנעשו בשנים האחרונות מצביע על כך ששיעור היעדרויות מורים בישראל הוא גבוה מהשיעור הקיים בסקטורים אחרים במשק, כנצפה גם במדינות אחרות, אך בנוסף, גבוה גם משיעור ההיעדרויות המורים הקיים במדינות מפותחות אחרות¹¹. היעדרויות מורים משקפות בעייה ארגונית וניהולית של היעדר סמכות ניהולית והיעדר תמריצים לשמירה על תפקוד גבוה, כאשר שיעור היעדרויות גבוה משפיע שלילית גם על המוטיבציה בביה"ס ומביא בסופו של דבר גם להיעדרויות תלמידים ולירידה בהישגיהם.

⁹ There, Pp 212-216.

¹⁰ Hanushek, E. & Wossman, L. (2007). Education quality and economic growth
http://edpro.stanford.edu/hanushek/admin/pages/files/uploads/Edu_Quality_Economic_Growth
11 ד"ר זהבה רוזנבלט, היעדרויות מורים במדינת ישראל: היקף היעדרויות מורים ונטיות היעדרות. 2000-2002. מענה לקול קורא מטעם משרד החינוך. מאי 2002.

ג. הגדרת הבעיה

הסיבה, אם כן, להישגים הנמוכים של ישראל ביחס לעולם המערבי ולשונוות הגדולה בין התלמידים בהישגים הלימודיים, הינה היעדר מנגנונים מוסדיים- מבניים המתמרכים את בתי הספר בישראל לשפר את איכות ההוראה בהם ולשמור על הישגים גבוהים.

בכדי להבין את הנושא של היעדר מנגנונים מתמרכים בישראל יש ראשית להבהיר ולהתוות את המציאות הקיימת במערכת החינוך. ראשית, בפועל מנגנוני הרגולציה במשרד החינוך מאפשרים לבתי ספר להמשיך ולתפקד כל עוד יהיו תלמידים שנרשמים לבית הספר, ללא שאיכות החינוך בבית הספר נלקחת בחשבון. תקנות משרד החינוך בעניין קיום בתי"ס, פתיחתם או סגירתם, הינם בין היתר שכיתה לא תמנה פחות מ-21 תלמידים¹² אך לא נקבעו תקנות פורמאליות מלבד זאת לעניין הסיבות לסגירת בתי ספר, כל שכן תקנות להטלת עיצומים או תמרוץ בתי ספר להישגים ולאיכות בהוראה. אף אם בבתי הספר נרשמת רמת אלימות גבוהה והתדרדרות בהישגים הלימודיים, ולמעשה ספק אם הם ממשיכים למלא את ייעודם החינוכי, סביר להניח כי ימשיכו לתפקד ואף להיות מתוקצבים באותו אופן, כל עוד אין הפחתה במספר התלמידים בבית הספר.

לעיתים התמריץ השלילי מופיע מכיוון הקהילה הבית ספרית, כאשר ההורים מעדיפים באופן מכוון לרשום את ילדיהם לבית ספר אחר, אך זו מוגבלת במדיניות אזורי הרישום. מדיניות אזורי הרישום בישראל הינה גורם שאינו מאותת לבתי הספר לשפר תפוקותיהם. ההיפך הוא הנכון. למרבית בתי"ס ישנה 'אוכלוסייה שבויה' של תלמידים ברמה המקומית כאשר ההורים לא יכולים לרשום את ילדיהם לבתי ספר מרוחק ואין מערך של הסעות התומך בכך. לעיתים ישנם שניים או שלושה בתי"ס בשכונת המגורים שההורים יכולים לבחור ביניהם, וכן, ישנם בתי ספר על-אזוריים, אך היכולת של הורים לקבוע את זהות ביה"ס שבו ילמד ילדם היא מוגבלת. כיוון שאין אפשרויות בחירה, אין תמריץ בפני ביה"ס למשוך את התלמידים וההורים, המהווים את 'צרכני החינוך', על ידי שיפור איכות החינוך או שימת דגש חינוכי על פן כזה או אחר.

אף במודל התקצוב של בתי"ס ובמבנה השכר של סגל ההוראה אין שום ביטוי לאיכות ולתפוקות ביה"ס. תקצוב בתי הספר כיום ובעבר נעשה על פי מודל תקצוב המשקלל באופן כמעט בלעדי את מספר התלמידים וגודל ביה"ס. בעקבות רפורמת שושני (2001) הוחל בתקצוב דיפרנציאלי על פי מדד טיפוח, אשר נותן מענה חלקי לבתי"ס המאכלסים תלמידים מרקע סוציו-אקונומי נמוך, אך המרכיב הדיפרנציאלי הסוציו-אקונומי הוא שיעור נמוך מאוד מסך התקציב של ביה"ס¹³. בתי

¹² לפרטים נוספים בדבר הדרישות לקיום מוסד חינוכי ניתן לגלוש ב:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/Nehalim/Naalim/Nohalb.htm>

¹³ כך למשל הפער המקסימאלי בתקצוב בין תלמיד חלש לחזק בבתי"ס היסודיים הוא כ-1.5 שעות מול 1.9 שעות. (על פי נתוני אגף תקציבים במשרד האוצר)

הספר יכולים, באופן מוגבל, לגייס כסף מהורים או גורמים חיצוניים, אך גיוס זה, יש לזכור, אינו קשור בהכרח לאיכויות החינוכיות של בית הספר, אלא בעיקר במעמדה הסוציו-אקונומית של הקהילה הבית ספרית אותה הוא משרת, דבר שודאי תורם לפערים בהישגי התלמידים בקרב תלמידים מרקע סוציו-אקונומי שונה.

הקידום במערכת השכר טרם 'אופק חדש' היה מותנה בותק והשכלה בלבד, ללא מרכיב של הערכה מקצועית והתייחסות לאיכות ההוראה. טרם ניתן לקבוע האם מנגנון הקידום בדרגות שנקבע ב'אופק חדש' אכן יתמרץ את המורים למצינויות בהוראה¹⁴.

חלוקת הסמכויות כיום בין בתי"ס ומערך הפיקוח במשרד החינוך יוצר מציאות של תלות והיעדר עצמאות ואחריות מצד בתי הספר לשמירה על איכות הוראה גבוהה. מערכת החינוך בישראל היא מערכת ריכוזית כאשר סמכויות חלוקת המשאבים, ניהול המשאבים, העסקת כוח האדם, והתווית מדיניות פדגוגית מצויים בידי משרד החינוך, כאשר המחוזות השונים הם למעשה זרועות ניהול של המדיניות המרכזית. ישנו מערך של כ- 500 מפקחים כוללים על כ- 2300 בתי ספר בחינוך הרשמי אשר תפקידם הינו גם ליווי וסיוע למנהל בית הספר, וגם פיקוח על ביצוע ההנחיות משרד החינוך. השילוב בין גורם מלווה לגורם מבקר, והעובדה כי למפקחים אין "שיניים" מול המנהלים, קרי, אין להם את הכלים להטיל סנקציות או לתת תגמול, אינו תורם לאחריות המנהלים. מערך פיקוח, כמו כל מוסד מבקר, צריך להיות עצמאי, מרוחק יחסית, בלתי-תלוי ובעל יכולת להטיל סנקציות. חלוקת הסמכויות בינם לבין מנהלי ביה"ס אינה חד-משמעית. כך למשל מנגנון הפיטורין של מורים מערב בתוכו המלצת מנהל וכן ביקורי מפקחים שונים, אך לא ברורה למי המילה האחרונה בסמכות לניהול כוח האדם בבית הספר. התוצאה היא מודל של תמנון המחזיק בזרועות ארוכות את בתי הספר, באמצעות ליווי והנחיות, אך אינו מאפשר לבית הספר כארגון להיות הבוגר האחראי; עצמאי ובו בזמן אחראי.

לסיכום, מערכת התמריצים, השליליים והחיוביים כאחד, העומדים מול מנהל בית ספר וצוות המורים אינם מעודדים שיפור של התפוקות החינוכיות וה'אחריותיות' (Accountability) כלפי גורמי הפיקוח או הקהילה. יכולות להתפתח יוזמות בקרב צוות ביה"ס, הורים או גורמים קהילתיים לשיפור התפוקות או הוספת תשומות אך אלו באים לידי ביטוי בעיקר בבתי ספר המאכלסים אוכלוסייה סוציו-אקונומית בינונית-גבוהה, אשר לה יש את היכולת, המודעות והמוטיבציה לתרום לביה"ס, דבר שודאי תורם לשונות ולפערים בהישגי התלמידים בקרב תלמידים מרקע סוציו-אקונומי שונה.

¹⁴ ברפורמה 'אופק חדש' למורים 8 דרגות קידום. שלוש הדרגות הגבוהות אינן אוטומטיות ומותנות בהערכה מקצועית חיובית.

ד. חלופות המדיניות: יצירת תמריצים 'ואחריות' בבתי הספר

בפרק זה אציג 3 חלופות מדיניות: פתיחת אזורי הרישום, גיבוש מודל תגמול בשכר לשיפור איכות ההוראה וההישגים, וכן, רפורמה בחלוקת הסמכויות בין בתי הספר ומערך הפיקוח (הקמת ראפ"י- 'רשות ארצית לפיקוח'). שלושת החלופות נועדו ליצור מערכת תמריצים, חיוביים ו/או שליליים, שתעמוד מול בתי הספר לעמידה ביעדיהם החינוכיים, לשיפור איכות ההוראה וההישגים הלימודיים. תחילה, אפרט את שלושת החלופות. לאחר מכן אנתח כל חלופה באמצעות 4 קריטריונים: הערכה בדבר השפעת חלופת המדיניות על המטרה: שיפור איכות ההוראה והישגי התלמידים, ניתוח כלכלי של החלופה (עלות מול חיסכון), ניתוח הישימות הפוליטית וניתוח הישימות הטכנית של המהלכים המוצעים. לאור ניתוח החלופות, אציג את החלופה המומלצת.

חלופה א': יצירת מודל תחרותי בין בתי הספר - 'פתיחת אזורי הרישום' ומתן שוברים

משמעות מדיניות פתיחת אזורי הרישום היא שתלמידים יוכלו ללמוד בבית ספר שבו יבחרו גם אם הוא לא בקרבת מגוריהם. כל תלמיד שמגיע לבית הספר מביא איתו 'שובר תשלום', ככל שביה"ס מצליח להביא אליו תלמידים הוא יתפתח ויגדל.

מטרת המדיניות היא לספק מקסימום אפשרויות בחירה להורים, ליצור מודל תחרותי בין בתי ספר שיתמרץ את בתי הספר לשיפור תשומותיהם החינוכיות ואיכות ההוראה בהם. פתיחת אזורי הרישום תביא לכך שהביקוש לבתי ספר הטובים יגדל, וכך המוסדות האיכותיים יתעצמו ויגדלו, והמוסדות הנכשלים יידרשו להשתפר בכדי להמשיך ולהתקיים. מוסדות שלא ישכילו להשתפר יצטמצמו ובטווח הארוך אף ייסגרו. לבית הספר יהיה תמריץ להעסיק את המורים הטובים ביותר, ולמורים יהיה תמריץ לשפר את הוראתם וליזום יוזמות חינוכיות איכותיות.

באופן בלתי נפרד ממדיניות פתיחת אזורי הרישום יש לתת מענה לאפשרות של סינון תלמידים מרקע חלש יותר על מנת שבתי הספר יוכלו להציג את עצמם כאטרקטיביים יותר. יש ליצור מנגנון שימנע סינון אוכלוסיות חלשות ויתמרץ בתי ספר לקבלן, ראשית, על ידי מתן שוברים יקרים יותר לתלמידים מרקע סוציו-אקונומי נמוך. שנית, יקבעו מכסות של תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש, או מכסות לתלמידים עולים בכדי לאפשר שוויון הזדמנויות.

מובהר, כי אין כוונה לייצר מודל תחרותי בשיתוף עם בתי הספר הפרטיים והחצי פרטיים באמצעות השוואת התקצוב לבתי ספר המוכרים שאינם רשמיים (כיום מקבלים שיעור מסוים מתקצוב נורמטיבי בהתאם לקיום לימודי ליבה ולא 100% מהתקציב) או לחילופין, לאפשר גישה נוספת, מעבר לקיים היום, לפתיחה של בתי ספר פרטיים או קהילתיים. הכוונה היא לאפשר

תחרות במסגרת מערכת החינוך הציבורית, תוך הגבלת תשלומי הורים, תקצוב המערכת באמצעות שוברים ומתן מענה פרוגרסיבי לשכבות החלשות באמצעות שוברים יקרים יותר.

חלופה ב': גיבוש מודל של תגמול בשכר – המתמרץ לשיפור ההוראה והחינוך בקרב המורים

חלופה זו הינה גיבוש מודל תגמול בשכר אשר נותן בונוס כספי לכלל צוות בית הספר אשר ישיג אחד מ"ציוני השיפור" הגבוהים ביותר באותו מחוז בתום שנת הלימודים.

"ציון השיפור" ישקלל מספר פרמטרים המבטאים שיפור באיכות ההוראה ובהישגים:

- שיעור העלייה בציונים במבחנים משווים (מבחנים בינ"ל ומבחני מיצ"ב).
- שיעור הירידה בנשירת תלמידים מביה"ס (יש להימנע ממצב שבו בתי ספר יגדילו את הנשירה כדי להשיג 'ציון שיפור' טוב יותר).
- מדד הטיפוח בביה"ס (יש לתת מקדם גבוה יותר לבתי ספר המאכלסים אוכלוסיות חלשות עקב קושי רב יותר להשיג שיפור וכיוון שישנו מחסור יחסי במשאבים חיצוניים).
- שיפור בהערכת המורים והמנהלים על ידי המפקחים הכוללים, ההורים והתלמידים (ניתן להעביר גם משאל אינטרנטי)¹⁵.

מן הראוי שגיבוש הפרמטרים לקביעת "ציון השיפור" יעשה בשיתוף אנשי מקצוע מהאקדמיה ומהשטח. מומלץ כי גיבוש 'ציון השיפור', והערכתו עבור כל ביה"ס, יעשה בשיתוף עם הראמ"ה, כגוף שיש לו נסיון ומקצועיות בהערכה ומדידה. יש ליצור שקיפות מלאה וקונצנזוס רחב ככל האפשר לגבי הקריטריונים של "ציון השיפור" בכדי לא לעורר התנגדות והסתייגות מהמהלך ולחילופין, לעודד השתתפות במהלך. מערכת החינוך אינה רגילה בקביעת מדדי הערכה ומדידה לאיכות החינוך, רבים מסתתרים מאחורי הקביעה כי אי אפשר למדוד 'ערכים' והקביעות השונות לגבי מהו שיפור בחינוך הן לעיתים קרובות שנויות במחלוקת, על אחת כמה וכמה אם לשאלה יש משמעות כלכלית. על-כן למהלך זה צפוי להיות ערך מוסף בגירוי הדיון הציבורי והמקצועי סביב נושא ההערכה והמדידה של חינוך.

אחד מהעקרונות החשובים בכדי שחלופה זו אכן תעודד בתי ספר למצוינות בהוראה, הוא יצירת מעמד ציבורי ופרסום רחב לאותם בתי ספר שיזכו בתגמול הנחשף, כגון: רישום בתיקו האישי של כל מורה במקרה של זכייה בבנוס הכספי או רישום במסגרת מנגנון הערכת המורה לקידומו

¹⁵ בהסכם 'אופק חדש' הוסכם כי בשנים הקרובות יוטמעו מנגנוני ההערכה למורים והמנהלים, בין היתר לצורך קידום בדרגות. יישום חלופה זו אמור להשתלב עם מהלך זה. רפורמת 'אופק חדש' תחול באופן מדורג על כלל בתי הספר בחינוך הרשמי במשך 5 שנים.

בדרגות במסגרת 'אופק חדש'. מומלץ ליצור אתר אינטרנטי ובו פרסום "ציוני השיפור" של כלל בתי הספר ליצירת שקיפות מול קהילת ההורים, המורים ומשרד החינוך. אופן התגמול על פי ציון השיפור תלוי במידה רבה במגבלות תקציביות, אך מומלץ לשמור על עקרונות של תגמול שיעור קטן יחסית מבתי"ס בתגמול יחסית גבוה, כדי ליצור מעמד ויוקרה. יש להקפיד כי התגמול יינתן על פי מדדים שקופים ואובייקטיביים ולהימנע ממצב בו התגמול עובר בפועל כל שנה מבי"ס אחד לבי"ס אחר (כך שהמורים יודעים שתורם יגיע ואין תמרוץ). לבסוף, יש לתגמל את כלל צוות ביה"ס על השיפור בהישגים ואיכות ההוראה, ולא מורים ספציפיים כדי לייצר ולעודד רוח צוות ועשייה משותפת בביה"ס, ולחילופין, להימנע מחיכוכים בחדר המורים. דרך אפשרית לתגמול היא לתגמל 5% מבתי הספר במחוז בעלי "ציון השיפור" הגבוה ביותר במשכורת שנתית נוספת (משכורת 13), אשר תוענק לכלל צוות ביה"ס בתום השנה.

חלופה ג': רפורמה במערך הפיקוח והעברת מוקד הסמכות והאחריות למנהל בית הספר.

חלופת מדיניות זו מתבססת על רפורמה מקיפה שנעשתה באנגליה ובמקומות אחרים בעולם (כגון שוודיה ונורבגיה¹⁶), למודל של ביזור והאצלת סמכויות לבתי הספר ויצירת מודל פיקוח שונה במערכת החינוך. כאמור מערכת החינוך בישראל היא מערכת מאוד ריכוזית כאשר תפקיד המפקחים בפיקוח על המנהלים אינו חד-משמעי ונעדר כלי סנקציות ותגמול. המעבר לניהול עצמי, אשר התרחש במדינות שונות בעולם, הינו העברת מוקד קבלת ההחלטות והביצוע לרמת בית הספר מתוך חשיבה כי העצמאות והאוטונומיה יכולה לרתום את כלל המורים והצוות לשיפור תפקודם ולשיפור הישגי התלמידים (בבחינת אוטונומיה יוצרת מחויבות ויזמות), ויכולה לרתום את הקהילה למעורבות בביה"ס. מן הצד השני, המעבר ל'ניהול עצמי', והעצמאות שבצידו, מחייב את ביה"ס לעמוד בקריטריונים וביעדים של משרד החינוך ולפתח 'אחריות' כלפי הגורמים המפקחים והקהילה.

מחקר שבוצע מטעם הבנק העולמי מצע כי האפקטיביות של מעבר 'לניהול עצמי', בבחינת יצירת מחויבות, מוטיבציה ושינוי בביה"ס, תלויה במסה הקריטית של המשאבים הגמישים העוברים לידי מנהל ביה"ס, וכן, במידת ההכשרה, ההשכלה ויכולת הניהול של המנהלים. על-כן ראוי להדגיש את נושא הכשרת המנהלים ורתימתם למהלך כגורם מקדים וחשוב¹⁷.

¹⁶ לביא, ו. ותירוש, ר. (2003) הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור. נייר עמדה לכבוד הכנס הכלכלי ה-11, הוצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, עורך: ראובן גרונאו.

¹⁷ Nielsen, H. D (2007) Educational Governance at Local Level - Empowering Communities for Improved Educational Outcomes: Some Evaluation findings From The World Bank

בכפוף למערכת ההסכמים הקיבוציים רוב התקציב אשר צפוי להיות מועבר לבתי הספר הוא תקציב קשיח לשכר, ועם זאת, יש מקום לאפשר למנהלים ניהול של התקציב הגמיש, ניהול כוח האדם בביה"ס וקביעת המדיניות הפדגוגית, יחד עם צוות ביה"ס ובכפוף למדיניות משרד החינוך. בעבר, למנהל ביה"ס הייתה נגיעה מועטה באשר לניהול כ"א בביה"ס והסמכות ניתנה בעיקר למפקחים. ב'אופק חדש' הורחבה הדומיננטיות של המנהל בהליך קבלת המורים ומתן הקביעות אך מנגנון הפיטורין הוא עדיין הליך מסורבל המצריך מעורבות גדולה של הפיקוח ומקשה על המנהל לייצר סמכות ניהולית בביה"ס¹⁸.

כאמור, המהלך המשלים לרפורמה זו היא שעם העצמאות באה גם האחריות והפיקוח. באנגליה הונהגה מערכת ניהול ביצועים (performance management), אשר במסגרתה בתי הספר צריכים להיות נתונים לפיקוח של גוף ממשלתי על-משרדי, המשרד לתקינה בחינוך (OFSTED), אשר בידו סמכות לנקוט צעדים נגד ביה"ס אשר אינו עומד ביעדים שנקבעו לו, ולעיתים קרובות אף לסגור את בית הספר אם לא חל בו שום שיפור¹⁹.

העברת מוקד קבלת ההחלטות לרמת ביה"ס צריכה להיות מלווה ביצירת מודל פיקוח אחר; עצמאי, בלתי-תלוי ובעל סמכויות להטיל סנקציות או להעניק תגמולים. המוצע בחלופה זו הוא להמיר את מערך המפקחים במחוזות, המונה 500 עובדים, לרשות פיקוח ארצית חדשה (להלן ראפ"י), אשר תמנה כ- 250 מפקחים, תועסק באמצעות חוזים אישיים, כך שהעובדים יהיו עצמאיים ובלתי-תלויים²⁰, ותוכפף ישירות לשרת החינוך. הוא אינו ילווה את ביה"ס באופן שוטף במהלך השנה, לשם כך המנהלים ייעזרו בעובדי אגף כ"א בהוראה, אגף התקציבים ואגפי המדיניות הפדגוגית במחוזות ובמטה. מערך הפיקוח יעבוד באופן שצוות מפקחים יגבש עם מנהל ביה"ס את היעדים החינוכיים, הלימודיים, התקציביים והחברתיים בבית הספר, וההתקדמות ביעדים הללו תיבחן במהלך השנה, ובשנים שלאחר מכן. לרשות הפיקוח תהייה האפשרות להטיל סנקציות ברמה התקציבית ואף ברמת פיטורי מנהלים וסגירת ביה"ס, אם אינו עומד בקריטריונים וביעדים שסוכמו ונקבעו, ולחילופין, להקנות מענקי איזון וסבסוד נוסף במקרים מסוימים, כגון התמודדות עם אוכלוסיות קשות. גורמי המטה ימשיכו לקבוע את המדיניות והיעדים הפדגוגיים הכלליים, מערך הפיקוח יבקר את יישומם ברמה הבית ספרית.

¹⁸ הליך הפיטורין בחינוך הרשמי היה נמשך שנתיים והצריך כ- 14 ביקורים של מפקחים לצפייה במורה. ב'אופק חדש' הליך הפיטורין שונה כך שהוא נערך שנה או שנתיים ועם 4 או 6 ביקורי מפקחים בלבד. אף על פי שהליך הפיטורין צפוי להיות אפשרי יותר, הוא צפוי להישאר יחסית מסורבל וללא דומיננטיות מספקת של המנהל.

¹⁹ לבצ"ר. (2003). פיתוח בתי ספר בניהול עצמי באנגליה: שילוב בין בחירה מקומית לפיקוח מרכזי. בתוך ע' וולנסקי וי' פרידמן (עורכים). בתי ספר בניהול עצמי, 151-190.

²⁰ כיום המפקחים הם עובדים בדירוג עובדי הוראה, אשר מיוצגים למעשה על ידי אותו ארגון עובדים שמייצג גם את המורים והמנהלים. במצב עניינים זה, ולאור ההתנהלויות הפוליטיות והארגוניות, יש קושי בביצוע ביקורת אמיתית ואובייקטיבית.

ה. ניתוח החלופות והמלצת המדיניות

1. ניתוח החלופות לאור היעדים: שיפור הישגי התלמידים וצמצום השונות בהישגים.

חלופה א': אפקטיביות פתיחת אזורי הרישום ויצירת המודל התחרותי מעלה מספר השאלות:

1. באיזו מידה תגדל יכולת בחירת ההורים כתוצאה מפתיחת אזורי הרישום ומתן שוברים?
 2. מי "מרוויח" מפתיחת אזורי הרישום ומיהם האוכלוסיות שעלולות להפסיד?
 3. באיזו מידה פתיחת בתי"ס לתחרות על תלמידים תניב שיפור באיכות ההוראה ובהישגים?
- מדיניות אזורי הרישום כיום איננה חד-משמעית והיא נתונה לגמישות רבה מצד הרשויות המקומיות. במציאות ישנם אזורי רישום חופפים לבתי ספר, ולעיתים, כמו במקרה של העיר בית שמש, ישנו רק אזור רישום אחד. בנוסף, ישנם בתי"ס על-אזוריים שעליהם אזורי הרישום לא חלים. נמצא כי בתי הספר העל-אזוריים הם בדרך כלל בתי הספר הטובים המאכלסים אוכי' מרקע סוציו-אקונומי בינוני- גבוה²¹. כלומר, במציאות היום ישנה בחירה מוגבלת להורים, אך אלו שממשים אותה הם בדרך כלל אוכלוסיות ממעמד סוציו- אקונומי גבוה.
- בנוסף, שוק הדיור, שמהווה שוק תחרותי די משוכלל, משקף במידה רבה גם את העדפות הציבור בנוגע לחינוך, בייחוד בקרב המעמד הבינוני- גבוה. בקרב המעמד הנמוך, לעומת זאת, הבחירה בין בתי ספר היא לאו דווקא לפי הישגים לימודיים. בסקוטלנד נמצא כי המאפיין הדומיננטי הראשון הוא דווקא מאפיינים חברתיים ורק אח"כ הישגי ביה"ס (ההורים רוצים שלילד יהיה נוח)²².
- בחירת הורים בבתי-ספר מתקיימת כיום במידה רבה בבחירת מקום המגורים, בעיקר בקרב מעמד סוציו-אקונומי בינוני- גבוה, אשר להם מודעות גבוהה יותר לחינוך ויותר יכולת בחירה. מחקרים מראים כי בני אדם בוחרים את מקום מגוריהם, במידה רבה, לפי האוכלוסייה שדומה להם²³. מודל של דהאן וצידון (1998) מראה שכיוון שלאוכלוסיות משכילות תמריץ גדול יותר ויכולת כלכלית לגור בשכונות משכילות, בגלל התשואה העתידית, נוצר מודל מגורים סגרגטיבי²⁴.
- שוק הדיור יוצר בידול (סגרגציה) בפועל בין אוכלוסיות, אך חוקרים מזהירים שפתיחת אזורי הרישום תיצור בידול גדול עוד יותר בין אוכלוסיות אף ברמת בתי הספר, אשר תיטיב בעיקר עם האוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה, ועלולה להרחיב את הפערים עם אוכלוסיות מרקע חלש. מוצע, כאמור, שפתיחת אזורי הרישום תיעשה במקביל לנקיטת צעדים שימנעו סינון

²¹ מתוך שיחה עם ד"ר שי כנעני, מי שכתב דוקטורט בנושא אזורי הרישום ובחירת הורים במערכת החינוך.

²² מתוך כנעני, שי (2003) דוקטורט בנושא בחירת הורים ואזורי רישום.

²³ מתוך כנעני, שי (2003) דוקטורט בנושא בחירת הורים ואזורי רישום.

²⁴ Dahan Momi and Daniel Tsiddon, "Demographic Transition, Income Distribution and Economic Growth", *Journal of Economic Growth*, Vol. 3 No.1, March 1998: p.29-52.

תלמידים מרקע חלש ופיתוח שירותי הסעות, אך ספק אם אותם תלמידים יצליחו או ירצו להשתלב בבתי הספר החזקים.²⁵

מבחינה מחקרית, אין ממצאים חד-משמעיים המעידים כי מודל תחרותי משפר את ההישגים הלימודיים. מצד אחד יישום מערכת חינוך המבוססת על בחירה ותחרות כבר בשלבי החינוך המוקדמים עלול להוביל למצב שבתי הספר באזורים מסוימים ירכזו עוד יותר תלמידים חלשים, הסגרגציה תהיה עמוקה יותר בשלבי החינוך המוקדמים, וייתכן והדבר יוביל דווקא לירידה בהישגים הלימודיים ולהגדלת השונות בהישגים. מצד שני המהלך יכול לתמרץ את בתי הספר לאיכות והישגים בכדי למשוך תלמידים, יכול להביא לפיתוח של מודלים אפקטיביים לקידום תלמידים מתקשים באזורים חלשים, ובסה"כ להעלות את הישגי התלמידים בכלל המערכת.

חלופה ב': אפקטיביות חלופת התמרוץ הכלכלי בהתאם ל"ציון שיפור", תלויה במספר פרמטרים:

- (א) הטמעת מנגנוני ההערכה והמידה בבתי הספר וביצוע שקוף ואמין של הערכת ההישגים.
 - (ב) שיווק נכון של התוכנית בציבור ההורים, המורים ומערכת החינוך.
 - (ג) אופן ומידת התגמול המוצעת. בתי הספר צריכים 'להרגיש' כי ישנה תמורה בעד המאמץ.
- מתן מענק שכרי משמעותי לצוות ביה"ס כתגמול על שיפור בהישגי התלמידים, תוך שקלול נכון של מדד הטיפוח, ופרסום נכון בציבור, יכול להמריץ את בתי הספר וליצור רוח צוות בחדר המורים. בבתי ספר חלשים שיזכו יכולה להיווצר תחושת הצלחה וגאוות יחידה אשר תמריץ את צוות ביה"ס להמשיך במאמציהם לקידום התלמידים ולשיפור בהישגים.
- לעומת זאת, אין במודל המוצע תוספת תשומות למערכת. לא ניתנו למורים יותר כלים לשיפור ההישגים. יתרה מכך, אין במודל שינוי מבני במערכת. למעשה, מדובר בכך שאותם המורים הקיימים, בין אם הם טובים ובין אם לאו, ישתדלו יותר לשפר את איכות ההוראה וההישגים בבית הספר כיוון שידעו שיש בכך תגמול, יוקרה ורוח צוות. המודל יכול להיות אפקטיבי במקומות מסוימים אך במקומות אחרים, שבהם הסמכות הניהולית, האקלים הבית ספרי ואיכות המורים אינה גבוהה המודל עלול שלא להיות אפקטיבי.
- נושא נוסף שיש לקחת בחשבון הוא הסכנה שבמודל כזה יורדו הדרישות מתלמידים כדי שביה"ס יהיה זכאי לתגמול. במודל התקצוב של ות"ת (תקציבי ההשכלה הגבוהה לאוניברסיטאות), יש מאפיינים דומים לחלופה המוצעת כאשר האוניברסיטאות מקבלים תקצוב לפי שיעור מסיימי

²⁵ במערכת החינוך העל-יסודית, אשר מאפשרת יותר שונות ובחירה בין בתי הספר, ניתן לראות כי אמנם הסגרגציה והפער בהישגים גדולה יותר אך מצד שני קיימים מודלים אפקטיביים לקידום תלמידים חלשים המבוססים על 'בחירה ומחויבות', הן של התלמידים והן של המורים, ומלווים בהגמשת תנאי ההעסקה של המורים. לפרטים נוספים על מודלים של 'בחירה ומחויבות' בחינוך ראה מודל ברנק וייס, או מודל 'kip schools' בארה"ב.

תואר B.A ותואר M.A, ובנוסף ניתנים מענקים עבור הישגים מיוחדים. באוניברסיטאות קשה לאמוד אם המודל משפיע להורדת הרמה האקדמית אך נראה שההשפעה אינה גדולה.

חלופה ג': באיזו מידה מעבר למודל של ניהול עצמי ובחינת בתי ספר ותמרוצו באמצעות יעדים

מדידים, אפקטיבי בשיפור ההישגים הלימודיים ואיכות ההוראה?

ראשית, ניתן לקבוע כי עצם הטמעת עבודה מול יעדים, יחד עם גורמי מקצוע ומומחים, צפויה להיות אפקטיבית בהעלאת הישגי התלמידים. בתי הספר אשר ילמדו לקבוע לעצמם יעדים מדידים יוכלו לבחון את עצמם בפרקי זמן מוגדרים אל מול היעדים שקבעו לעצמם. עבודה מול יעדים מדידים ומטרות מוגדרות היא שיטת עבודה שנהוגה במקומות רבים. שימוש ביעדים כדרך לבקרה והכוונה הוא מנגנון שמוטמע רק בשנים האחרונות במערכת החינוך.

שנית, העברת מוקד קבלת ההחלטות לידי מנהל בית הספר צפויה ליצור אחריות ומחויבות גדולה יותר בבית הספר, אך זאת רק אם תינתן ההכשרה המתאימה לכך. מנהלים שאינם מוכשרים להתנהל באופן עצמאי עם תקציבים וכוח אדם יראו במהלך זה מעמסה בלתי רצויה שיש בה גם סכנה להמשך העסקתם. מן ההכרח, אם-כן, ליצור מנגנוני הכשרה מתאימים שיבהירו את היתרונות שבניהול העצמי.

מתן אפשרות ל'סנקציות' מצד אחד, כגון: פיטורי המנהל או סגירת ביה"ס (ניוד המורים או הוצאתם לפרישה מוקדמת), ומענקי איזון או סבסודים מצד שני, צפויים ליצור את 'האחריות' הדרושה מצד בתי הספר, אך אלה צריכים להיות מבוססים על שיקול דעת וגמישות שנצפית בשטח. ייתכן והטלת סנקציות על בתי ספר שהם חלשים ממילא, עלול להחמיץ את המטרה ולפגוע עוד יותר במוטיבציה של בתי הספר החלשים. עולה גם השאלה האם ישנו תחליף הולם לסנקציות הניתנות; האם ניתן למשוך מנהלים ומורים יותר טובים, היכן ילמדו התלמידים במקרה וייסגר ביה"ס, וכן, מהן עלויות הפרישה המוקדמת של המורים יחד עם עלויות העסקת מורים חדשים.

לסיכום: על פי הקריטריון של שיפור הישגי התלמידים וצמצום השונות בהישגי התלמידים נדמה

שחלופה ג' היא בעלת הפוטנציאל להיות האפקטיבית ביותר, כיוון שמדובר בשינוי מבני עמוק במוקד קבלת ההחלטות, בסמכות הניהולית וב'אחריות' שנדרשת מצוות ביה"ס. האפקטיביות של פתיחת אזורי הרישום מוטלת בספק לאור העובדה כי נותנת מענה בעיקר לאוכלוסייה מהמעמד הבינוני-גבוה, וכן, הסכנה שביצירת פערס וסגרגציה גדולים יותר כבר בשלבי החינוך הנמוכים. האפקטיביות של חלופה התגמול בשכר היא חלקית כיוון שהיא לא נותנת מענה לאותם בתי"ס שבהם נדרש שינוי מבני עמוק יותר לצורך שיפור איכות ההוראה.

2. ניתוח עלויות

חלופה א': פתיחת אזורי הרישום

1. שכר מורים: צמצום בתי ספר מסוימים שייגרם עקב המודל התחרותי מצריך עלויות של ניווד ופרישה מוקדמת, כיוון שמערכת ההסכמים הקיבוציים אינה מאפשרת פטורי מורים, ומציבה קושי בהצבה מחדש ללא הסכמת המורה. הערכת עלות של צמצום 2% מבתי הספר בשנה, והפרשת 50% מהמורים לפרישה מוקדמת מוערכת בכ- 300 מלש"ח²⁶. למרות זאת, בכל שנה מוקצים מעל 1000 מכסות פרישה מוקדמת, אשר יכולות להשתלב, ולו באופן חלקי בהקצעה.
2. עלויות בינוי: התרחבות בתי ספר בעקבות המודל התחרותי תביא לדרישות בינוי חדשות.
3. מערך הסעות: פתיחת מודל תחרותי במסגרת החינוך הציבורי מחייב סבסוד חלקי או מלא של הסעות, בייחוד עבור תלמידים מרקע סוציו-אקונומי נמוך. דו"ח דוברת העריך עלות סבסוד ההסעות על ידי הרשויות בכ- 200 מלש"ח בשנה.

חלופה ב':

1. עלויות התגמול השכרי- מודל התקצוב הדיפרנציאלי תלויות באופי וגובה התגמול. היתרון הוא שמודל התקצוב ניתן לשינוי בהתאם ליכולות כלכליות של המשק. מודל תיקצוב דיפרנציאלי אשר מעניק משכורת 13 ל- 5% מבתי הספר ש"ציון השיפור" שלהם הוא הגבוה ביותר, עולה כ- 29 מלש"ח²⁷. בהתאם לכך, החלטה לתת משכורת 13 ל-10% מבתי הספר בעלי "ציון השיפור" הגבוה תעלה כ- 58 מלש"ח בשנה. בנוסף, ניתן לחשוב על מענקים תקציביים לבתי הספר בהתאם למסגרת תקציב.
2. עלויות איסוף נתונים, שיווק ופרסום- מוערך בכ- 3 מלש"ח בשנה²⁸.

חלופה ג':

1. עלות הרפורמה במערך הפיקוח- (מצ"ב נספח א')- תחשיב המרת 500 המפקחים הקיימים למערך של 220 מפקחים ברשות הפיקוח החדשה; פרישת כ- 350 מפקחים על פני שנתיים, קליטת 150 המפקחים הנותרים תוך שנתיים, וכן קליטת 70 מפקחים חדשים במשך 3 שנים:

 - תוספת עלות בכל אחת משתי השנים של היישום של כ- 80 מלש"ח (עלויות פרישה מוקדמת פחות החיסכון בעלויות השכר).
 - חיסכון של כ- 43 מלש"ח בשנה (עלויות שכר הפורשים), החל מתום יישום הרפורמה.

²⁶ הערכת עלות של 1/2 מלש"ח לפורש (על פי הנחות אגף תקציבים) עבור 600 עובדי הוראה.
²⁷ 2300 בתי"ס בחינוך הרשמי, 5% = 115 בתי"ס. בבי"ס יסודי ממוצע ישנם כ-25 משרות. משכורת 13 ממוצעת (כולל עלויות מעסיק) = 10,000 ₪ (על פי נתוני משרד החינוך). החישוב: 115 (כפול) 25 (כפול) 10,000 = כ- 29 מלש"ח.
²⁸ עלויות איסוף הנתונים- שכר דו- חודשי של כ- 10 עובדים: כ- 200,000 ₪.

- 'החזר השקעה' תוך 4 שנים מסיום יישום הרפורמה (6 שנים מתחילתה)
- 2. עלות הקמת הפיילוט בשנה הראשונה (מצ"ב נספח א') – כ- 12 מלש"ח סה"כ²⁹.
- 3. עלות סנקציות, צמצומים וסגירת בתי ספר – בדומה לתחשיב הפרישה המוקדמת שחושב לחלופה א' – 60 מלש"ח עלות צמצום 2% מצוות ההוראה בשנה והוצאתו לפרישה מוקדמת.
- 4. עלויות בינוי חד=פעמיות – כתוצאה מהרחבת בתי ספר שיקלטו את בתי הספר שייסגרו.

לסיכום: חלופת הרפורמה במערך הפיקוח היא החלופה המועדפת מבחינת ניתוח העלות בגלל המרכיב של הצמצום הניכר במערך המפקחים. למרות זאת, באם משרד האוצר לא ירצה לקחת בשלב זה התחייבויות משמעותיות, חלופת התגמול השכרי אינה יקרה ונתונה לגמישויות. חלופת פתיחת אזורי הרישום, במידה והיא מלווה במערך הסעות ובינוי, היא יקרה יחסית.

3. ישימות פוליטית

הסתדרות המורים, ככל ארגון עובדים, מתנגד למהלכים שיוצרים תחרות בין המורים ומחלישים את כוחם הקיבוצי, כגון: תגמול דיפרנציאלי, תחרות בין בתי ספר, מנגנוני הערכה וגמישות בהעסקה. אך ההתנגדות הגדולה ביותר צפויה להתעורר סביב חלופת הרפורמה במערך הפיקוח. ראשית, החלופה מדברת על מעבר המפקחים לחוזים אישיים, בכדי ליצור אי-תלות עם עובדי ההוראה בבית הספר, והמשמעות עבור הסתדרות המורים הינה אבדן עתידי של כמה מאות תומכים. שנית, מערך המפקחים היווה מנגנון דרכו הסתדרות המורים השפיעה על ניהול כוח האדם, מניעת הפיטורין, פרישה מוקדמת ועוד. כמו-כן, ארגון העובדים חושש מיצירת סמכות ניהולית אפקטיבית ואובייקטיבית בבית הספר, הן כיוון שהמורים מאבדים מכוחם הקיבוצי, הן מחשש לנגיסה ברלוונטיות שלו והן מחשש אמיתי לשרירות מול המורים. לבסוף, יש לזכור, כי המורים והנהלות ביה"ס, אינה מורגלים בהערכת עבודתם, כל שכן בהטלת סנקציות באם לא יעמדו במשימותיהם. המורים מורגלים במערכת של קביעות בהוראה, כאשר המשך העסקתם אינו מותנה בתפקודם.

יש לצפות להתנגדות גם מתוך משרד החינוך ומערך המפקחים שצפויים לחשוש מהשינוי הדרמטי. משרד האוצר צפוי דווקא לתמוך בתוכנית זו בגלל מדיניות מוכוונת יעדים, חיזוק סמכויות ניהוליות ובגלל צמצום מערך המפקחים והחיסכון התקציבי בטווח הארוך.

²⁹ כ-7 מלש"ח עלות העסקת כ-30 מפקחים, 2.5 מלש"ח עלות העסקת 15 מנהלנים וכן, הוצאת חד פעמיות.

החלופה הבאה שאמורה לעורר התנגדות פוליטית היא התקצוב הדיפרנציאלי מותנה שיפור בהישגים. ארגוני המורים מתנגדים באופן עקרוני לתוספות שכר שאינם במסגרת הסכמים קיבוציים ומתנגדים לתגמול דיפרנציאלי, אך כיוון שהחלופה מדברת על בונס חד-פעמי, לקבוצה לא גדולה, ללא פגיעה בשכר, לא צפויה התנגדות גדולה. האוצר יכול לתמוך בתוכנית, בהתחשב בכך שתוספת התקציב אינה גבוהה מדי, אך אינו מתלהב מתוספות שכר ללא שינויים מבניים או שינויים בתשומות שיש למורים. ייתכן וידרוש כי התקציב ימומן ממקורות פנימיים. משרד החינוך צפוי לתמוך בתוכנית.

לסיכום: חלופה א', פתיחת אזורי הרישום, צפויה להתנגדות הפוליטית הנמוכה ביותר, וכבר כיום ישנם קבוצות אינטרס שדוחפות בעניין זה. אוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי בינוני וגבוה דוחפת ליישום המדיניות, ארגוני המורים לא מראים התנגדות גדולה, משרד האוצר תומך כיוון שרואה בכך הגדלת התחרותיות בין בתי ספר, ולעומת זאת, ארגונים חברתיים אשר מתנגדים לנושא, לא נשמעים באופן דומיננטי.

4. ישימות טכנית

כל החלופות הם בעלי ישימות טכנית לא מסובכת. חלופת התגמול בשכר דורשת בניית מודל תקצוב, איסוף מהימן של נתוני בתי הספר בהתאם לפרמטרים השונים, פרסום התוצאות באופן שקוף לציבור ושימוש במנגנוני החשבונות לצורך ביצוע התשלום.

חלופת העברת בתי"ס לניהול עצמי ורפורמה במערך הפיקוח דורשת החלטת ממשלה בנושא, הכשרת המנהלים (ניתן להשתמש במערך ההשתלמויות הקיים) מו"מ לתוכניות פרישה למפקחים ושינוי סמכויות המנהלים, גיבוש יעדים לבתי"ס, מערך פרסום ועוד. כל התהליכים הללו אינם מסובכים אך יש ליצור גם את הפרוצדורה המקצועית והתשתית והמשפטית להטלת סנקציות או סגירת בית ספר.

חלופת פתיחת אזורי הרישום דורשת שינוי של תקנות המשרד בלבד, יצירת מודל של שוברים ומכסות לתלמידים מרקע סוציו-אקונומי נמוך הוא גם תהליך בירוקראטי לא פשוט אך יש. הקמת מערך הסעות תלמידים עלול להיות יותר מורכב.

החלופה המומלצת

החלופה המומלצת היא רפורמה במערך הפיקוח והעברת מוקד הסמכות והאחריות למנהל בית הספר. מבחינת האפקטיביות של שלוש החלופות בהעלאת הישגי התלמידים וצמצום השונות בהישגים, מראה כי החלופה שצפויה להיות האפקטיבית ביותר היא הרפורמה במערך הפיקוח והעברת מוקד הסמכות והאחריות למנהל בית הספר בבחינת יצירת עצמאות ו'אחריותות' ברמת בית הספר. פתיחת אזורי הרישום עלולה להגדיל את הפערים בהישגים ולהיטיב בעיקר עם המעמד הסוציו-אקונומי הבינוני והגבוה וחלופת התגמול השכרי יכולה ליצור שינוי תוספתי במערכת, אך ללא שינויים מבניים יש לצפות כי האפקטיביות של החלופה תהיה בשוליים. אף ניתוח העלות מראה כי החלופה בדבר רפורמה במערך הפיקוח, אשר מאגדת בתוכה גם קיצוץ משמעותי ונדרש במערך המפקחים, היא החלופה החסכונית בטווח הארוך. הישימות הטכנית אינה מטה את הכף לכאן או לכאן, אך ניתוח הישימות הפוליטית מראה שדווקא המהלך של רפורמה במוקד קבלת ההחלטות ובמערך הפיקוח צפוי לעורר את ההתנגדות הקשה ביותר. אף על פי כן, מתוך ראיית התועלות והיתרונות החשובים שבחלופה זו בטווח הארוך, יש ליישמה ולהתמודד פוליטית ואסטרטגית עם ההתנגדויות והמכשולים הצפויים.

לשם כך מצורף נספח אסטרטגי מפורט ליישום החלופה.

נספח אסטרטגי ליישום:

ביצוע רפורמה במערך הפיקוח והעברת מוקד הסמכות והאחריות למנהל בית הספר

כזכור, ברפורמה המוצעת ישנם שני מהלכים מרכזיים משלימים: העברת מוקד קבלת ההחלטות והסמכות לידי מנהל בית הספר, וכן רפורמה במערך הפיקוח למערך עצמאי, בלתי-תלוי, המבקר את ביה"ס ואשר יש בידיו להטיל סנקציות ותגמולים.

נספח זה נועד להמליץ על דרך יישום המהלכים הללו, בהתחשב בשחקנים המרכזיים הצפויים להיות מעורבים במהלכים, בהתחשב במוקדי הסמכות וקבלת ההחלטות, בהתחשב בזירת הדיונים, ובהתחשב בלוחות הזמנים הרלוונטיים. הנספח יציע אסטרטגיות פעולה מול השחקנים השונים ואפשרויות ליצירת קואליציות וחבילות מדיניות לשחקנים (בבחינת 'מקל וגזר'). יוצע לוח זמנים לפעולה וכן תגובות לתרחישים וחסמים שונים שעלולים לעלות.

א. מיפוי השחקנים המרכזיים

1. הסתדרות המורים - מייצגת את המורים ואת ועד המפקחים וצפויה להיות שחקן מרכזי במהלכים הללו. ראשית, מנגנוני ניהול כ"א ובעיקר מנגנון הפיטורין דורשים מעורבות יתרה של המפקחים המעוגנת בהסכמים, ולהעברת מוקד ניהול כ"א למנהל נדרשת הסכמת הסתדרות. הסתדרות המורים צפויה להביע התנגדות למהלך שנותנים כוח למנהל אל מול המורים ומחליש את כוחם הקיבוצי, וכן מהלך שעלול לפגוע בקביעות המורים. כמו-כן, ישנו צורך בהסכמה עם הסתדרות המורים על תנאי הפרישה לכ- 300 מפקחים וותיקים המאוגדים תחת הסתדרות המורים שאמורים לפרוש במסגרת הרפורמה. האינטרס של הסתדרות המורים בהקשר זה צפוי להיות השגת תנאי פרישה הולמים, אך יש לצפות כי הסתדרות המורים תתנגד להעסקת המפקחים החדשים במסגרת חוזים אישיים. מהלך של פיטורין של מפקחים, ללא הסכמה, צפוי להביא לשביתות ואף פגיעה בהטמעת מדיניות המשרד על ידי המפקחים עצמם.

2. משרד האוצר (אגף התקציבים ואגף השכר והסכמי עבודה) – צפוי להיות שחקן מרכזי שכן נדרש סיועו התקציבי, למתן תנאי הפרישה למפקחים, וכן, לניהול המו"מ מול הסתדרות המורים בדבר סמכויות המנהלים וסיכום תנאי הפרישה. יש יסוד להאמין כי משרד האוצר יתמוך ברפורמה האמורה, הן כיוון שמדובר בהליך שיוצר 'אחריותיות' בבתי הספר, מטמיע מנגנוני הערכה ומדידה ותגמול אל מול ביצועים (משרד האוצר אוהב את שפת התמריצים), הן כיוון שמדובר בחיסכון תקציבי בטווח הארוך בשל צמצום מערך המפקחים הכוללים והן כיוון שהמהלכים מערבים יותר גמישות ניהולית וגמישות העסקה.

3. מרכז השלטון המקומי – ממחקרים שנעשו בארץ ובעולם אנו למדים שאחד הגורמים המעכבים למעבר לניהול עצמי של בתי"ס יכול להיות השלטון המקומי שמעדיף לשמר את הסמכות בידיו. למרות זאת, מרכז השלטון המקומי הוא אינו שחקן מרכזי, אולי יש לו עניין גבוה אך כוחו וסמכותו היחסית מועטה וניתן ליידע אותו במהלכים ולוודא יישום בלבד.

4. ההורים – תמיכת ההורים אינה חלק הכרחי בתהליך אך היא חשובה בעיקר במאבק הציבורי על יישום והצלחת התוכנית. יש לרתום אותם באמצעים תקשורתיים עליהם ארחיב בהמשך.

ב. מוקד הדיונים וקבלת ההחלטות

מוקד קבלת ההחלטות, הן בנושא של שינוי מנגנוני ניהול כוח האדם והן בנושא תוכניות הפרישה ומבנה ההעסקה של המפקחים, הינו סביב שולחן המשא ומתן אצל הממונה על השכר בהשתתפות: משרד האוצר, משרד החינוך והסתדרות המורים. זהו השולחן בעל הסמכות המשפטית והביצועית להשגת הסכמות וחבילות מדיניות, יציבות ומחייבות, בנושאים אלו. למרות זאת, במסגרת חבילות המדיניות שיפורטו בהמשך מוצע להקים פיילוט בשנה הראשונה שבמסגרתו תוקם הראפ"י ויועסקו מספר מפקחים במודל החדש באותם בתי ספר שכבר עברו לניהול עצמי. להליך זה דרושה התמיכה התקציבית של האוצר אך יכול שיעשה דרך החלטת ממשלה, וללא מיצוי המו"מ עם הסתדרות המורים בדבר מנגנוני הפיטורין ותוכניות הפרישה.

ג. אסטרטגיות פעולה וחבילות מדיניות

סימוכין: מצ"ב נספח א- נספח כלכלי המציג את חישובי העלויות של חבילות המדיניות המוצעות.

1. פיילוט מקדים – מוצע כי בשנה"ל הקרובה, תשס"ט, יחל פיילוט ליצירת מערך הפיקוח החדש. במסגרת הפיילוט ייקלטו 30 מפקחים חדשים ברשות הפיקוח החדשה (מומלץ כי חלקם יהיו אנשי מקצוע ומעמד בקהילה החינוכית), אשר יתחילו לעבוד עם בתי הספר שעברו לניהול עצמי. צוות של שני מפקחים יכול להגיע לשבועיים במהלך השנה לכ-20 בתי ספר. מכאן שניתן להחיל את מנגנון היישום החדש על כ-300 בתי ספר.

עלויות הקמת הראפ"י מוערכות בעלויות חד-פעמיות של כ-5 מיליון ₪ וכן, עלויות שכר של כ-7 מלש"ח, סה"כ 12 מלש"ח. (מצ"ב נספח כלכלי). ובנוסף, במסגרת קורסי הכשרת המנהלים והכשרתם השוטפת יש להטמיע הכשרה לקראת ניהול עצמי.

הקמת הפיילוט תיעשה בהחלטת ממשלה. במו"מ מול הסתדרות המורים ניתן להבטיח כי השקת התוכנית אינה מכילה בשלב זה שינוי במעמד המנהלים ופיטורי מפקחים קיימים.

2. פריסת היישום לאחר הפיילוט במשך שנתיים – פריסת היישום, לאחר הפיילוט, תיעשה באופן שבמשך שנתיים, בכל שנה, יצאו לפרישה מוקדמת 175 מפקחים קיימים (סה"כ 350),

וייקלטו 75 מפקחים קיימים בכל שנה, סה"כ 150, אשר יצטרפו ל-20 מפקחים חדשים שייקלטו במהלך פריסת היישום (סה"כ יהיו 220 מפקחים ברשות החדשה).
באופן זה, תוספת העלות בכל אחת משנות היישום תעמוד על 80 מלש"ח, אלא שכתוצאה מחיסכון שנתי של 43 מלש"ח, בעקבות צמצום מערך המפקחים ועלויות השכר, החזר ההשקעה צפוי תוך 4 שנים מתום פריסת היישום (לאחר מכן חיסכון שנתי בסך 43 מלש"ח).

3. שיטת 'המקל והגזר' במו"מ מול הסתדרות המורים:

- א. 'שימון' המהלך בתנאי פרישה נוחים למפקחים הפורשים - מדובר בפרופיל מבוגר מאוד של עובדים (56 במוצע³⁰), ובעלי שכר פנסיוני גבוה, דבר שיקל על הפרשת העובדים.
- ב. דור א' ודור ב' - המפקחים החדשים יועסקו בחוזים אישיים אך המפקחים הוותיקים הנקלטים יישמרו תנאי העסקתם (קבוצה סגורה - שתיעלם עם הזמן).
- ג. הדרגתיות ביישום הסנקציות - הצעה כי ב-3 שנות היישום הראשונות לא יועבר מנהל מתפקידו, אלא בפרישה מרצון או ברוטציה.
- ד. עיקוב המו"מ והיישום של 'אופק חדש' עד לסיכום תנאי הרפורמה המוצעת - בידי משרד האוצר ומשרד החינוך אפשרות לעכב כניסת בתי"ס במסגרת הסכם 'אופק חדש', וכן, עיכוב הסכמה על הכנסת אוכלוסיות נוספות לרפורמה כגון מפקחים וגננות.

ד. לוח זמנים ושלבים לפעולה

1. ספטמבר 2008 - רתימת משרד האוצר: מוצע כי בשלב ראשון תגובש הסכמה עקרונית וחזית ממשלתית למהלך, דרך הסכמה עם משרד האוצר. מוצע להציג את המהלך בפני הממונה על התקציבים ובפני הממונה על השכר ולרכוש את תמיכתם. כזכור, יש יסוד להאמין כי תהיה לכך תמיכה. כדאי לקבוע גמישויות וקווים אדומים משך פריסת המהלך, כמות הפורשים ופריסת העלות.
2. אוקטובר 2008 - אוגוסט 2009: מו"מ עם הסתדרות המורים
- א. ינואר 2009 - השגת הסכמות לגבי החלת הפיילוט בשנה"ל תשס"ט, החל מינואר 2009, והחלטת ממשלה בנושא. במקרה שאין הסכמה יש להביא את החלטת הממשלה ללא הסכמת ההסתדרות, ולייצר לחץ במסגרת 'הגזרים והמקלות' להסכמה למהלך.
- ב. אוגוסט 2009 - סיום מו"מ: רפורמה במערך הפיקוח, תוכנית פרישה וסמכויות המנהלים.
- ג. ספטמבר 2009 - ספטמבר 2011: יישום התוכנית באופן הדרגתי, כפי שמוצע.

³⁰ פרופיל המפקח הוא בגיל ממוצע 56, ותק ממוצע 31, שכר פנסיוני ממוצע של כ-16,500 ₪. על פי נתוני משרד החינוך, מרץ 2008.

ביבליוגרפיה

- בן-דוד, ד' (2003). אי שיוויון וצמיחה בישראל. רבעון לכלכלה, מרץ 2003, עמ' 104-27.
<http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/>
- גזיאל, ח. בוגלר, ר. וניר, א. (2005) הערכת השלכות המעבר של בתי ספר למסגרת הניהול העצמי על הגורמים המעכבים המזרזים התפתחות של בתי ספר. דוח מחקר למשרד החינוך.
- ד"ר זהבה רוזנבלט (2002), היעדרויות מורים במדינת ישראל: היקף היעדרויות מורים ונטיות היעדרות. 2000-2002. מענה לקול קורא מטעם משרד החינוך.
- הלשכה לתנאי שירות עו"ה. תקנון שירות עובדי הוראה. (מעודכן 20.11.06)
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Sherut/Takanon>
- כוח משימה לאומי לקידום החינוך בישראל. התוכנית הלאומית לחינוך. (דוח דוברת). ינואר 2005.
- כנעני, שי (2003) דוקטורט בנושא בחירת הורים ואזורי רישום.
- לביא, ו. ותירוש, ר. (2003) הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור. נייר עמדה לכנס הכלכלי ה-11, הוצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, עורך: ראובן גרונאו
- לבציץ, ר. (2003). פיתוח בתי ספר בניהול עצמי באנגליה: שילוב בין בחירה מקומית לפיקוח מרכזי. בתוך ע' וולנסקי וי' פרידמן (עורכים). בתי ספר בניהול עצמי, 151-190.
- פרופ' מיכל בלר. מצגות מיצ"ב תשס"ה, תשס"ו ותשס"ז. מדינת ישראל, משרד החינוך והתרבות, אגף הערכה ומדידה. מצגת של ראמ"ה (רשות ארצית למדידה והערכה) להצגת מבחני פיהה 2006, מיום 04.12.07 / <http://cms.education.gov.il/educationcms/units/rama/odotrama.04.12.07>
- רות זונבסקי. ממצאי המחקר הבינלאומי שלישי במתמטיקה ובמדעים TIMMS
<http://timss.bc.edu/2003>
- שיחה עם מר ציון שבת, מנהל אגף כוח אדם בהוראה, משרד החינוך. 20.07.08
- שיחה עם מר משה שגיא, מנהל תקציבים, משרד החינוך. 05.08.08
- Dahan Momi and Daniel Tsiddon, "Demographic Transition, Income Distribution and Economic Growth", *Journal of Economic Growth*, Vol. 3 No.1, March 1998: p.29-52.
- Nielsen, H. D (2007) Educational Governance at Local Level - Empowering Communities for Improved Educational Outcomes: Some Evaluation findings From The World Bank, Prospects, vol. XXXVII, no. 1, March 2007
- Education at a Glance. Education and Training Policy. Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining effective Teachers.(2003)
http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34521_11969545_1_1_1_1,00.html
- Education at a Glance. Education at a Glance 2006
http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en_2649_201185_37328564_1_1_1_1,00.html
- Education at a Glance. *Education at a Glance 2004*
http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en_2649_201185_37328564_1_1_1_1,00.html
- Hanushek, E. & Wossman, L. (2007). Education quality and economic growth
http://edpro.stanford.edu/hanushek/admin/pages/files/uploads/Edu_Quality_Economic_Growth