

איפה החינוך?

מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי

ניבי גל-אריאלי

חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"

אוניברסיטת חיפה
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדעי המדינה

דצמבר 2013

העבודה נכתבה בצל מחלתנו
הקשה של אישי, ראש
וראשון לכל מורי אי-פעם -
פרופ' מרדכי אריאלי, והיא
מוקדשת לו באהבה רבה.

תודה והוקרה

למנחי העבודה, פרופ' ערן ויגודה-גדות וד"ר איתי בארי מהמחלקה למדיניות ציבורית ופרופ' אמנון רייכמן מהפקולטה למשפטים, על שפתחו בפני שעריה של אקדמיה רב תחומית, מקורית ומעיזה, עודדו אותי לחבר בין תחומי דעת ודרכי איסוף מידע והאמינו ביכולתי לעמוד באתגרים הקשים שהציבו בפניי;

לראשי רשויות מקומיות ומנהלי אגפי חינוך שנרתמו למילוי השאלונים למחקר זה; תודה עמוקה לאלה בהם שניאותו להתראיין, להוסיף, להסביר ולשתף.

לעמיתי אמיר חפץ, על פתיחת החלונות שמעבר לטורי הנתונים ועל היצירתיות שבקריאתם המשולבת;

לאפרת קורן ודבי מישור מהמחלקה למדע המדינה, ולטל וינטמן-נמירובסקי מן הרשות ללימודים מתקדמים, על הטיפול המסור בכל מכשול, קושי, מוקש ותקלה במהירות, ביעילות, באדיבות ובנועם;

לאחי חד העין והלשון, אייל ברטונוב, על הנכונות לקרוא שוב ושוב, לסקור, לערוך ולהגיה ולא פחות מכך – על התמיכה והעידוד;

ליקרות מכל - בנותיי שירה וקטיה, על שקיבלו בסבלנות ובאיפוק את אחיהן התובעני ומדיר השינה – הלא הוא המחקר המתואר בעמודים הבאים.

איפה החינוך?

מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי

מאת: ניבי גל-אריאלי
בהדרכת: פרופ' ערן ויגודה-גדות
ד"ר איתי בארי
פרופ' אמנון רייכמן

חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"

אוניברסיטת חיפה
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדעי המדינה

דצמבר 2013

_____ תאריך:	_____ (מדריך העבודה)	מומלץ לשיפוט על-ידי
_____ תאריך:	_____ (מדריך העבודה)	מומלץ לשיפוט על-ידי
_____ תאריך:	_____ (מדריך העבודה)	מומלץ לשיפוט על-ידי
_____ תאריך:	_____ (יו"ר ועדת דוקטורט)	מאושר לשיפוט על-ידי

תוכן העניינים

עמ'	שם הפרק	
VII	תקציר	
XI	רשימת לוחות	
XII	תרשימים ואיורים	
1	בעיית המחקר	1
6	רקע תאורטי ומדעי	2
6	מסגרת מושגית ופרדיגמה מחקרית	2.1
6	חינוך כשירות ציבורי	2.1.1
8	מעורבות השלטון בחינוך: הצדקה פרטנית וכוללנית	2.1.2
10	שירותים ציבוריים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי	2.1.3
12	חלוקת האחריות לחינוך	2.1.4
13	חינוך ומקומיות	2.1.5
15	הזירה הנחקרת - חינוך ציבורי בישראל	2.2
16	רקע היסטורי והסבר מבני	2.2.1
17	חלוקת התפקידים בין משרד החינוך לרשות המקומית	2.2.2
19	מודלים של זיקות אחריות והסדרתן בחוק ובתקנות	2.2.3
21	מגמות בהסדרה	2.2.4
22	הטלת תפקידים באמצעות נהלים	2.2.5
22	תמורות בחלוקת האחריות	2.2.6
25	חלוקת הסמכויות ושיקופה בעתירות לבתי-המשפט	2.2.7
31	פיתוח השערות המחקר	3
31	תפיסת החינוך ברשות המקומית – שרות ציבורי כוללני	3.1
32	תפיסת החינוך של גורמי השפעה	3.2
33	תפיסת חינוך כשירות כוללני כגורם למעורבות הרשות המקומית בחינוך	3.3
36	מנהיגות מעצבת כגורם למעורבות הרשות המקומית בחינוך	3.4
37	תפיסת מעורבות התושבים ומעורבות הרשות המקומית בחינוך	3.5
38	מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את ההשפעה על מעורבות של הרשות המקומית בחינוך	3.6
41	שיטת המחקר	4
41	כלי המחקר	4.1
41	המשתנים IV	4.2

41	משתנה תלוי	4.2.1	
42	משתנים בלתי תלויים	4.2.2	
44	מהלך המחקר		4.3
44	ראיונות מקדימים	4.3.1	
45	השאלון ומהלך המחקר	4.3.2	
47	אוכלוסיית המחקר ותיאור המשתנים שנאספו		4.4
48		ממצאים	5
48	בדיקת השערה 1		5.1
48	בדיקת השערה 2		5.2
49	בדיקת השערה 3		5.3
49	ניתוח חד משתני של המשתנה התלוי	5.3.1	
49	מעורבות ברישום, פתיחת בתי ספר, תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים	5.3.1.1	
51	מעורבות כספית	5.3.1.2	
51	ניתוח דו-משתני	5.3.2	
53	בדיקת השערה 4		5.4
53	ניתוח חד-משתני - מנהיגות מעצבת	5.4.1	
53	ניתוח דו-משתני - סגנון מנהיגות מעצב ומעורבות הרשות מקומית בחינוך	5.4.2	
53	בדיקת השערה 5		5.5
53	ניתוח חד משתני - תפיסת מידת המעורבות של התושבים ברשות	5.5.1	
53	ניתוח דו משתני - תפיסת המעורבות של התושבים ומעורבות הרשות המקומית בחינוך	5.5.2	
54	בדיקת השערה 6		5.6
54	מרכיבי איתנות הרשויות במדגם בהשוואה לנתוני כלל הרשויות בישראל	5.6.1	
55	ניתוח דו משתני – קשרים בין מרכיבי האיתנות למשתנים אחרים	5.6.2	
56	ניתוח רב משתני – בדיקת השערה 6	5.6.3	
57	המשתנה התלוי : פיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום	5.6.3.1	
61	המשתנה התלוי: פתיחת בת"ס	5.6.3.2	
65	המשתנה התלוי: מעורבות בהפעלת ת. לימודים נוספות	5.6.3.3	
69	המשתנה התלוי - מעורבות כוללת בחינוך	5.6.3.4	

74	חינוך בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי; בין כוללני לפרטני	6.1
78	כוללות בסביבה פרטנית	6.2
79	איתנות הרשויות המקומיות ומעורבותן בחינוך	6.3
81	מעורבות הרשות המקומית בקביעת אזורי רישום]	6.4
83	מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר	6.5
84	מעורבות הרשות המקומית בפיתוח ת.לימודים נוספות	6.6
85	מעורבות הרשות המקומית בהעסקת מורים	6.7
85	המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך	6.8
86	סגנון מנהיגות מעצב ומעורבות בחינוך	6.9
89	הרשות המקומית כזרוע שלטונית אחראית לחינוך	6.10
90	הסדרה בחוק של מעורבות הרשות המקומית בחינוך	6.11
94	תרומת המחקר והשלכותיו	6.12
96	מגבלות המחקר	6.13
97	מחקרי המשך	6.14
98		ביבליוגרפיה
112	חוקים ששר החינוך אחראי על ביצועם	נספח א
114	חוקים ותקנות בהם מוזכרת פעולת רשות החינוך המקומית בזיקה למשרד החינוך	נספח ב
119	מופעי רשות חינוך מקומית בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך	נספח ג
122	פסקי-דין בעתירות נגד רשויות מקומיות ומשרד החינוך, עמדות ותוצאות	נספח ד
134	שאלון	נספח ה

איפה החינוך?

תפיסת החינוך כשירות ציבורי ומעורבות הרשויות המקומיות בעיצוב החינוך בישראל

תקציר

מחקר זה עוסק בנכונותן של רשויות מקומיות בישראל להיות מעורבות בחינוך בתחומן ובקשר בין נכונות זו לבין תפיסתן את החינוך כשירות ציבורי. הרקע לעיסוק בנושא הוא התפתחות שתי תופעות בתחום מדיניות החינוך בשלושת העשורים האחרונים:

1. הגברת מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך, כבשירותים ציבוריים אחרים, לעומת מעורבות הממשלה המרכזית;

2. התגברותן של גישות אינדיווידואליות בדיון אודות מדיניות חינוך, הדורשות לתת משקל להעדפותיו של הפרט בעת עיצוב המדיניות הציבורית.

שתי התופעות מוכרות מן הספרות, כמופעים של הניאו ליבראליזם במדיניות ציבורית בתחומים שונים. המחקר בוחן את הקשר בין שתי התופעות דרך אבחנה בין שתי תפיסות אפשריות של מושג **השירות הציבורי**, בעיני קובעי מדיניות: תפיסת שירות כציבורי כאשר הוא מסופק לכלל הציבור, ממומן מכספיו וחוזר אליו כתועלת כוללת, כדוגמת שידור ציבורי; לעומת תפיסת שירות כציבורי שעה שהוא מסופק לכל אחד ואחד מן הפרטים בציבור, אם וכאשר הוא נזקק לו, כדוגמת רפואה ציבורית. המחקר בוחן את הדברים בסביבה הישראלית, דרך מערכת החינוך. המחקר מתייחס למושג המקומיות החדשה (New Localism), המשמש מסגרת קונספטואלית לתיאור מגמות במדיניות השלטון המקומי בעשור האחרון. הוא בוחן באיזו מידה משתלבת האבחנה בין המשמעויות השונות של **שירות ציבורי** במסגרת זו.

כנקודת מוצא למחקר שימשה ההסדרה המשפטית הקובעת את מידת מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך בישראל: החקיקה מכוחה מוטלות חובות על הרשויות המקומיות ובחינת פסקי-דין שעסקו בהיקף סמכויותיהן של רשויות מקומיות בחינוך. סקירת המסד המשפטי לימדה כי קיימת הלימה חלקית בלבד בינו לבין התמונה העולה מן הספרות העוסקת בתחום. לדוגמא, בעוד על-פי רוב מתואר קשר בין ביזור השירות הציבורי לבין גישות אינדיווידואליות, הרי סקירה של פסקי הדין מלמדת כי לפחות בתחום החינוך ולפחות ברשויות מקומיות שאזרחיהן עתרו נגד מדיניותן בחינוך, מבטא הביזור דוקא התנגדות לאינדיווידואליות. חלקיות התמונה ושטחי אי-ההלימה עוררו את הצורך לפנות אל בחינה אמפירית, באמצעות מחקר שיתרכז בדיווחי בעלי תפקידים וקובעי מדיניות חינוך ברשויות המקומיות.

שאלת המחקר המרכזית היתה מהו הקשר בין תפיסות קובעי המדיניות ברשויות המקומיות בסוגיות עקרוניות של קביעת מדיניות חינוך, לבין מעורבותן בפועל של אותן רשויות בחינוך. לאור הידע הקיים בדבר הקשר בין איתנותן של רשויות מקומיות לבין מעורבותן בחינוך, נשאלה גם השאלה, מהי השפעת מרכיבי איתנות על הקשר בין אותן עמדות לבין המעורבות; השערת המחקר המרכזית היתה כי ברשויות המאופיינות כאיתנות, הקשר בין העמדות לבין מעורבות הרשות בחינוך יימצא חזק, בעוד ברשויות מקומיות המאופיינות כבלתי איתנות, יימצא קשר חלש או שלא יימצא קשר.

המחקר התבסס על שאלון עמדות שהופנה לראשי רשויות מקומיות ומנהלי מחלקות חינוך. השאלון בחן את תפיסותיהם ביחס לחינוך כשירות ציבורי – כוללני או פרטני ואת הערכתם באשר לתפיסת משרד החינוך ובתי המשפט בשאלה זו. כן התייחס השאלון לתפיסת הנשאלים את מידת המעורבות האזרחית של תושבי הרשות המקומית שלהם – כמרכיב מאפיין של תפיסת המקומיות החדשה, ואת הגדרתם העצמית כמנהיגים מעצבים. מעורבות הרשות המקומית בחינוך נבחנה במחקר דרך ההשקעה הכספית של הרשויות המקומיות מתקציביהן העצמיים בחינוך ודרך דיווחי הנשאלים אודות מעורבות הרשות שלהם, בארבעה תחומים: פיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום, מעורבות בפתיחת בתי ספר חדשים, יזמות להפעלת תוכניות לימודים נוספות והעסקת מורים. כגורם השפעה אפשרי על הקשר בין תפיסות לבין מעורבות בפועל, נבחנה איתנותה של הרשות המקומית. האיתנות נבנתה כמשתנה המורכב מארבעה גורמים: גודל הרשות המקומית (מספר התושבים), האשכול הסוציו-אקונומי שלה, אשכול הפריפריאליות, איתנותה הפיננסית (איתנה / לא איתנה) ומגזר (יהודי / לא יהודי). אוכלוסיית המחקר כללה 107 נשאלים, 41 ראשי רשויות מקומיות ו-66 מנהלי אגפים או מחלקות חינוך, אשר נענו והשיבו לשאלון שנשלח לכל 254 הרשויות המקומיות כשאלון כפול וזהה - האחד מיועד לראש הרשות והאחר למנהל מחלקת החינוך.

הממצאים מלמדים כי החינוך נתפס על-פי רוב ברשויות המקומיות כשירות ציבורי כוללני. יש בכך כדי להטיל ספק בקשר האינטואיטיבי הנוצר לעיתים, בין ביזור החינוך לבין גישות אינדיווידואליות. מנקודת מבטם של קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות, העדפת בחירתם של פרטים מקבלי-שירות אינה בהכרח גורם מנחה או מרכזי בעיצוב מדיניות חינוך. יתר על כן: בישראל נהוג להציג על פי רוב את הגישות הפרטניות בחינוך כמנוגדות לגישות לאומיות, של כוללנות לאומית-ישראלית. נטיית קובעי המדיניות ברשויות המקומיות לראיית החינוך כשירות כוללני, עשויה לרמז על כוללנות אחרת, שאינה לאומית כי אם מקומית. ממצא זה מחוזק על-ידי ממצא אחר במחקר: ברשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות נמוך (רחוקות מן המרכז), נמצא קשר חיובי בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני לבין מידת המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך: ככל שהתפיסה כוללנית יותר, עולה המעורבות.

נראה מכאן כי ציבוריות החינוך בישראל עוברת מן הזרוע השלטונית המרכזית אל המקומית, במיוחד בפריפריה. יש בכך גם כדי להאיר את הפחתת השימוש במושג "חינוך ממלכתי" בדיון על החינוך בישראל, והעדפת המושג "חינוך ציבורי" – החינוך הופך עניין ומוקד למדיניות מקומית ופחות למדיניות ממלכתית.

עוד מצא המחקר, כי לרוב נוטים קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות לראות את מדיניות משרד החינוך ואת פסיקות בתי המשפט בתחום החינוך כמעדיפות את הפרט. אין בהכרח סתירה בין ממצא זה לממצא בדבר נטיית קובעי המדיניות עצמם, ויתכן שאלה פרטי תמונה המשלימים אלה את אלה: הנחיה פרטנית מכוונת מן המרכז עשויה להתיישב עם גישה כוללנית-מקומית, המהווה מפתח ליצירת זהות כללית קהילתית, ובמובן זה משמשת הרחבה של הזהות הפרטנית, ולא ניגוד שלה.

השערות המחקר ביחס לקשרים ישירים בין תפיסות קובעי המדיניות לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך, לא אוששו. אך בחינת השפעתם של מאפייני איתנות של הרשויות המקומיות העלתה תמונה עשירה ומורכבת: למשל, נמצא כי תפיסה של התושבים כמעורבים בחינוך עשויה להגביר את מעורבות הרשות המקומית בקביעת אזורי רישום, ברשויות מקומיות גדולות, ולהשפיע באופן הפוך ברשויות מקומיות קטנות (בהן, ככל שהתושבים נתפסים מעורבים, קטנה נטיית הרשות המקומית להתערב בנושא הרישום). תפקיד מעניין במיוחד נמצא לסגנון המנהיגות המעצב – נמצא כי ברשויות מקומיות שמאופיינות כאיתנות במרכיבים שונים, עולה המעורבות בחינוך ככל שגוברת הנטיה של הנשאלים – קובעי מדיניות חינוך ברשויות המקומיות – להגדיר עצמם כמנהיגים מעצבים. כך לדוגמא, ברשויות מקומיות איתנות פיננסית, עולה המעורבות בפתיחת בתי ספר וביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות, ככל שגוברת הנטיה לסגנון מעצב. זאת, בהתאם לידוע בספרות ובהתאם להשערת המחקר בענין זה. ממצא מפתיע מתייחס לרשויות מקומיות שמאופיינות באמצעות מרכיבי איתנות נמוכים: נמצא קשר שלילי בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות רשויות מקומיות אלה בחינוך: בין היתר נמצא, כי בקרב רשויות שהוגדרו לא-איתנות פיננסית על-ידי משרד הפנים ובקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי נמוך, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, פוחתת המעורבות בפתיחת בתי ספר; ברשויות מקומיות שאיתנותן הכוללת נמוכה, פוחתת המעורבות ביזמות להפעלת תכניות לימוד, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר. חריג לכלל זה הוא הממצא המתייחס למעורבות הרשות המקומית בתחום אזורי רישום. דוקא כאן נמצא, כי ברשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי נמוך, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, עולה המעורבות ברישום. מן המכלול נובע, שמעורבות ואי מעורבות הן בחירות מודעות, של מי שמתאפיינים בהובלה של קהילה אל עבר חזון תוך קשב לצרכי המונהגים ונכונות להולכת שינויים תוך שיתוף. יתכן שבחירה כזו היא תוצאה של קריאה מלאה של המפה – משאבים מצד אחד וצרכים אותנטיים של המקום מצד אחר.

אפשר שהשוני המובהק שנמצא בין תחומי המעורבות נובע מטיבם ומשקלם של התחומים במדיניות החינוך: רישום תלמידים ושיבוצם הוא עיסוק טכני; תכניות לימודים נוגעות בליבת העיסוק הפדגוגי. מבחינת סולם הצרכים של רשויות מקומיות, עולה מהממצאים כי רשויות מקומיות שצרכיהן הבסיסיים מסופקים או קרובים לכך, פנויות לעסוק בשלבים גבוהים יותר של סולם הצרכים – מימוש עצמי וגיבוש זהות; לעומת זאת, מנהיגי רשויות שצרכיהן הבסיסיים מצויים במחסור, אף שהם מודעים לקיומם של שלבים גבוהים בסולם הצרכים – בוחרים לעכב את העיסוק בהם, ולמקד את המעורבות בתחומים טכניים.

חלק מן המסקנות המעשיות של המחקר מכוון לעידוד מעורבות רשויות מקומיות בחינוך בתחומן, בעיקר כגורם מסדיר. ארגון מסגרות החינוך תוך יצירת הסכמות ואמנות בין אזרחים – הורים ושאינם-הורים, קבוצות אזרחים וקהילות לא-מקומיות. עידוד כיוון זה עשוי להיות יעיל יותר מכפיית מקום לימוד, עשוי להרחיב את תפקידם של מוסדות החינוך בתוך הקהילה ולעשותם גורמים בוני מקומיות. בשל טיבו ואופיו, עשוי החינוך לשמש מנוף של יצירת תרבות והווי מקומיים, ובדרך זו לעודד גיבוש זהות מקומית ברוח המקומיות החדשה. בדרך זו תשתנה תפיסת הקהילתיות בהקשר החינוכי – מראיית קהילת בית-הספר, קהילת הורים ותלמידים, לתפיסת בית-הספר בקהילה – בית-ספר כמוקד פעילות תרבותית וחברתית, מיועד לקהילה כולה.

תרומתו המרכזית של המחקר היא בנטיעת ההתפתחות של מעורבות רשויות מקומיות בחינוך בתוך ההקשר הרחב של פיתוח מקומיות חדשה כתופעה במדיניות ציבורית. תרומה נוספת היא בהצבת קו הרצף של תפיסת מושג הציבוריות בשירות הניתן על-ידי מקבלי החלטות ברשות מקומית – בין הכוללני לפרטני, בהצגת הביטוי של קו רצף זה בתחום החינוך ובהצעה לרתום אותו לפיתוח גישת המקומיות החדשה.

רשימת לוחות

47	הרשויות המקומיות במחקר	לוח 1
52	מתאמים בין כלל משתני המחקר	לוח 2
54	נתוני איתנות של הרשויות במחקר	לוח 3
57	הקשר בין המשתנה הבלתי תלוי למרכיבי התוכן המשתנה התלוי בתיווך משתני האיתנות	לוח 4
58	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת חינוך כוללני על מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום	לוח 5
59	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום	לוח 6
60	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת מעורבות התושבים על מעורבות הרשות המקומית במדיניות קביעת אזורי הרישום	לוח 7
61	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר	לוח 8
63	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב על מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר	לוח 9
64	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר	לוח 10
65	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות	לוח 11
66	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב על מעורבות הרשות המקומית ביזמה להפעלת תכניות לימוד נוספות	לוח 12
68	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בתכניות לימוד נוספות	לוח 13
69	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת חינוך כוללני על מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך	לוח 14
70	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב על מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך	לוח 15
72	רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך	לוח 16

רשימת תרשימים ואיורים:

40	תרשים מודל המחקר	
58	הקשר בין תפיסת חינוך כוללני לבין מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום, בתיווך איתנות פיננסית	איור 1
59	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום, בתיווך אשכול סוציאקונומי	איור 2
60	הקשר בין תפיסת מעורבות התושבים לבין מעורבות הרשות המקומית בקביעת מדיניות אזורי הרישום, בתיווך גודל	איור 3
62	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר, בתיווך איתנות פיננסית	איור 4
63	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר, בתיווך אשכול סוציו-אקונומי	איור 5
64	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר, בתיווך איתנות כוללת	איור 6
66	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות, בתיווך איתנות פיננסית	איור 7
67	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בתכניות לימוד נוספות, בתיווך מגזר	איור 8
68	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בתכניות לימוד נוספות, בתיווך איתנות כוללת	איור 9
70	הקשר בין תפיסת חינוך כוללני לבין מעורבות כוללת בחינוך, בתיווך אשכול פריפריאליות	איור 10
71	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך, בתיווך מגזר	איור 11
72	הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך, בתיווך איתנות כוללת	איור 12

פרק 1: בעיית המחקר

המחקר עוסק במעורבות רשויות מקומיות בישראל בחינוך בתחומן. הוא בוחן את הקשר בין מעורבות זו לבין תפיסות קובעי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות ביחס לחינוך כשירות ציבורי: שירות המכוון לכלל הציבור החי בתחום הרשות, כישות אחידה ומלוכדת, או שירות המכוון לפרטים מסוימים המתגוררים באותה הרשות, בהתקיים נסיבות מסוימות. כל אחת מן הדרכים מציגה בסיס הצדקה שונה לכלילת החינוך במערך השירותים הציבוריים שהרשות המקומית ממונה עליהם. נקודת המוצא למחקר האמפירי היא המסד המסדיר: החוקים, התקנות והנהלים הקובעים את חלוקת האחריות לחינוך בין משרד החינוך לרשויות המקומיות. ביקשתי לבדוק את המתרחש בתחום זה בפועל, בהתייחס לדין הכתוב.

שאלת האופן בו נתפסת ההצדקה לכלילת שירות כלשהו במערך השירותים הציבוריים ברשות שלטונית היא שאלה בסיסית במחקר בתחום המדיניות הציבורית. העוסקים בה מבקשים לתהות על המידה בה מדיניות בתחום מסוים היא תוצאה של בחירה מושכלת ומודעת, להבדיל ממדיניות הנוצרת כפרי של נסיבות כלכליות ופוליטיות מסוימות (Elison, 2009). על-פי רוב מציעות עבודות כאלה המשגה של הבסיס הרעיוני עליו מושתת שירות ציבורי באמצעות מודל מרחבי כגון הצבת נקודות על ציר בין קטבים, על מנת להמחיש את הבחירה במדיניות זו או אחרת כביטוי השקפת עולם (למשל: Smith, 2002; Salz, 1999; Peterson, 1981; Champney, 1988). לדרך הצגה כזו, של ההמשגה כשלעצמה, יש חשיבות דסקריפטיבית כמחקר בסיס, אך לא פחות מכך יש בה פוטנציאל לתרומה של המחקר לשדה, באמצעות טיפוח המודעות למשקלן של השפעות תרבותיות, אתיות ופוליטיות בקבלת החלטות במדיניות ציבורית, תוך שילוב של גורמים מתחומי דעת שונים ובחינת התייחסותם אל המדיניות הציבורית (Vigoda, 2002).

המעורבות השלטונית בשירותים ציבוריים מתאפיינת בשלושת העשורים האחרונים במדינות המערב בנסיגת השלטון המרכזי מאספקה של שירותים ציבוריים, בשימוש במושגי כלכלת שוק תוך הדיון בעיצוב מדיניות (Rhodes, Le Grand, 2003; Berhanu, 2011; Agyemang, 2009; Savoie, 1995; Weis, 2009; Hodgson & Spours, 2012; Saiger, 2009), אשר בהשפעת השיח הכלכלי, מכונה בהקשר זה לעיתים "צרכנים" או "לקוחות". תחום החינוך אינו נבדל לענין זה, ושלושת המאפיינים בולטים גם בעיסוק במדיניות ציבורית בתחום החינוך. אלא שזהות ה"לקוחות" בדיון אודות חינוך מתייחדת בשתי נקודות אלה:

1. הליכי החינוך חלים על פרטים מסוימים - ילדים והוריהם, אך לא רק הם צרכני החינוך (Hare, 1977; Labaree, 1997; Lubienski, 2003). בשיח הכלכלי-ליבראלי מקובל להתייחס אל החינוך כיוצר "החצנה חיובית": חברה מתפתחת בזכות החינוך האיכותי הניתן

לילדיה ובזכות השכלה מתקדמת, ולתועלות של אלה שותפים כלל המשתייכים לאותה החברה (Friedman, 1962). מעצבי מדיניות עשויים לראות, לפיכך, את הציבור ששיתופו עשוי להיות רלוונטי לדיון בעיצוב המדיניות בתחום החינוך, רחב יותר מאוכלוסיית ההורים. כלומר, להתייחסות אל כלל הציבור כשותף לעיצוב מדיניות ולשיתוף ציבור ההורים בלבד – ניתן להתייחס בשתי הצדקות נפרדות.

2. כל פרט מקבל-חינוך במסגרת הכוללת גם פרטים אחרים, הוא בהכרח לא רק "צרכן" של חינוך אלא גם "יצרן" (Fennell, 2001): הוא יוצר שירות עבור פרטים אחרים שמסיבות פדגוגיות ולא רק כלכליות, לומדים יחד איתו. מעורבותה של רשות שלטונית בחינוך אינה מיועדת רק למילוי חובתה ביחס לצריכת החינוך על-ידי התלמיד כפרט, אלא גם להסדרת פעולתו כיצרן שלה, כחלק מחובתה כלפי ילדים-צרכנים אחרים. גם כאן, מעצבי מדיניות עשויים לראות את הדגש בתפקידם בעמידה בחובה כלפי הילד הצרכן או בהסדרה של פעולותיו, יחד עם אחרים, כיצרן, ובהתאם לדגש זה לעצב את פעולותיהם.

המחקר עוסק בהעדפותיהם של קובעי מדיניות חינוך בשאלת תפיסת החינוך כשירות ציבורי, כשירות ציבורי המכוון לכלל הציבור, קרי: שירות ציבורי כוללני, או שירות ציבורי המכוון לפרטים עליהם מוחלים ההליכים, קרי: שירות ציבורי פרטני, על רקע שתי נקודות יחוד אלה. בחירה של גוף שלטוני לפעול בתחום זה או אחר יכולה להיות מושפעת מלחצים פוליטיים, נסיבות כלכליות, משפטיות, היסטוריות או אחרות. מחקר זה מתמקד בהשקפת העולם הנקשרת לדיון בחינוך כתחום במרחב הציבורי לעת הזאת. ויש לזכור, כי החינוך כתחום דעת מעסיק דיסציפלינות מדעיות שונות. למשל, הפסיכולוגיה עוסקת בתהליכים קוגניטיביים של הפרט, הסוציולוגיה - בתהליכים חברתיים המתרחשים במהלך למידה והכלכלה בעלויות החינוך. העבודה הנוכחית מתייחסת אל החינוך כסוגיה במדיניות ציבורית. אין היא עוסקת בתהליכים המוחלים על הילד המתחנך, באפקטיביות של שיטות הוראה ותוכניות לימוד, בשאלת זכות ילדים לחינוך או בשאלת הבעלות על מוסדות חינוך - כל אלה הן שאלות כבדות משקל שהעיסוק בהן רחב, בתחומי הדעת הרבים המעסיקים את שדה החינוך. ויודגש במיוחד, כי חרף הקרבה התמאטית, העבודה אף לא עוסקת בשאלת הפרטת החינוך. השאלה המעסיקה עבודה זו היא שאלת בחירתם של קובעי מדיניות ברשויות מקומיות לפעול בתחום החינוך, כתוצאה של השקפת העולם המנחה אותם. ההנחה היא, כי בעלי תפקידים ברשויות מקומיות שותפים לתפיסה לפיה חינוך הוא אחד השירותים אשר רשות שלטונית מחויבת בו, ויש מקום לשאול מהן ההצדקות לכך בעיניהם. השאלה המרכזית היא נכונותן של רשויות מקומיות להיות מעורבות בחינוך בתחומן, ובקשר בין נכונות זו לבין תפיסתן העקרונית את מושא הרשות המקומית כזרוע שלטונית שעה שהיא עוסקת בחינוך.

הגדלת חלקן של רשויות מקומיות באחריות לשירותים ציבוריים של אזרחים בתחומן מתרחשת כחלק מתהליכי ביזור המאפיינים את המדיניות הציבורית בעשורים האחרונים. כותבים העוסקים בתחום קושרים זאת בתמורות שחלו בעולם המערבי בשליש האחרון של המאה ה-20, ובמרכזן ירידת מעמדה של מדינת הרווחה ובכלל זה צמצום מכון של הוצאות המדינה על שירותים חברתיים והמגמה להקטנת השירות הציבורי (Le Grand, 2009; Berhanu, 2011; Agyemang, 2009; Rhodes, 1996; Savoie, 1995;). היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי נבחנו במסגרת זו, כאשר התופעה המרכזית המדוברת היא מעבר של תחומי מדיניות שונים מן השלטון המרכזי אל המקומי (Coaffee, 2006; Foley & Martin, 2000; Pratchett, 2004), אך לא רק זאת: חלוקת האחריות לתחומים שונים במדיניות הציבורית נבחנת מחדש, והערך, המשקל וההצדקה להסדרתם של התחומים השונים על-ידי זרוע השלטון הארצית או המקומית חוזרת ונבדקת (De Vries, 2000; Pratchett, 2004). נימוקי יעילות, אפקטיביות, חסכון כלכלי ומימוש ערכים דמוקרטיים מועלים כתמיכה במדיניות מבזרת של שירותים ציבוריים שונים (De Vries, 2000; Essuman & Akyeampong, 2011). נימוקים אלה מציגים בחיוב את הביזור ובכך מגבירים את השפעתו של השלטון המקומי על חיי האזרחים ומעצימים את משקלו כזרוע שלטונית. שאלת זהותו של הגוף השלטוני המתאים לביצוע משימה זו או אחרת נדונה לא מעט מאז ראשית שנות ה-2000. לטענת Coafee (2006), זהו המשך של הדיון בו פתח Giddens (1998) בהציעו את "הדרך השלישית" למדיניות ציבורית. האיזון לו קרא Giddens בין כלכלת השוק לבין התערבות ממשלתית במקרים ראויים לכך, יוצר את הצורך בבחינה ולארגון מחדש של זהות הזרוע השלטונית האחראית לשירותים ציבוריים. הצורך בהגברת הקשב של הרשות השלטונית לצרכי הפרט, שנתפס כיתרון של השלטון המקומי (De Vries, 2000), מעצים בהקשר זה את משקלה של הרשות המקומית כזרוע שלטון אחראית. קשב לפרט בעת עיצוב מדיניות הופך כשלעצמו יעד של השירות הציבורי, הצדקה לפעולתו ודרך למימושה (Coaffee, 2006; De Vries, 2000; Pratchett, 2004). בהתאם לכך, משתנה גם הזיקה האפשרית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: מתפיסה דיכוטומית, המציגה ניגוד בין הכפפה של השלטון המקומי למרכז לבין אוטונומיה מקומית, אל זיקה משלבת, בה השלטון המקומי מעניק שירות תוך קשב ורגישות לאזרחים, כאשר השלטון המרכזי קובע סטנדרטים מחייבים וגבולות לאותם שירותים (Pratchett, 2004). תפיסה זו קרויה ניאולוקאליזם והיא מתוארת כהעצמה של כוחות מקומיים תוך התבססות על ערכים כאחריותיות (accountability), השתתפות אזרחית, שוויון, שיתוף פעולה בין גורמים כלכליים ציבוריים, פרטיים ואלה של המגזר השלישי (Correy and Stoker, 2002). רעיון ההשתתפות האזרחית עומד במרכז הניאולוקאליזם, הן כשלעצמו והן כמכשיר ביקורת להגברת האחריותיות (Coafee, 2006). חרף ביקורת כלפי הגישה כשלעצמה, למשל בטענה כי החידוש המרכזי בה הוא חידוש רטורי בלבד (לדוגמה – Coaffee, 2006), קיימת הסכמה רחבה ביחס לפופולאריות של ההשתתפות האזרחית כערך רצוי (Alexander, 2011; Briffault, 2000;)

Coaffee, 2006; Crowson & Goldring, 2009; De Vries, 2000; Dye, 2008a; Essuman & Akyeampong, 2011; Foley & Martin, 2000; Mitchell, 2005). לתפיסה החיובית של השיתוף האזרחי בדיון אודות חלוקת אחריות לשירותים ציבוריים בין רשויות שלטוניות שונות שותפים מלומדים ממדינות שונות; בארה"ב למשל, נשמעים בהקשר זה קולות המבקשים לקדם מבנים מסדירים של שירותים ציבוריים תוך קשב לאזרחים, גם בקבלת החלטות מדיניות.

ערך הקשב לפרט בולט החל משנות ה-80 גם בפריחתן של השקפות עולם פדגוגיות אשר מעמידות במרכז המעשה החינוכי את הפרט ואת צרכיו. "הילד במרכז" היא תפיסה משותפת להגותם של דייווי (John Dewey), הולט (John C. Holt), שטיינר (Rudolf Steiner) ואחרים, אשר השפיעו על בנייתן של מסגרות חינוך במדינות רבות, כמסגרות אלטרנטיביות למערכות החינוך המדינתיות (Ruthmanne & Charles, 2008), בקצב מואץ בתקופה האמורה. הזרמים האלטרנטיביים מייחסים חשיבות רבה לשיתוף הלומד בתהליכים החלים עליו. בחינה של עיצוב המדיניות הציבורית בתחום החינוך במקומות רבים בעולם מגלה כי תהליכי ביזור ומעבר האחריות לחינוך מזרוע השלטון המרכזית אל המקומית, שולב בעליית קולו של הפרט המתחנך, משפחתו וקהילתו המיידית (Essuman & Akyeampong, 2011; Grissom, 2007; Hodgson & Spours, 2012; Ravitch, 2003; Ryan, 2010; Volansky & Friedman, 2010). אך כפי שהוסבר, מקומו של הפרט בכל האמור בחינוך אינו חד-משמעי; אין בהכרח חפיפה בין אלה אשר עליהם מוחלים הליכי חינוך לבין אלה שלהם יש להקשיב בעת עיצוב החינוך: אפשר להקשיב רק לתלמידים ולהוריהם, ואפשר, מאידך גיסא, להקשיב לכל משתתף בחברה מוגדרת ונתונה, אשר ילדיה – שאינם בהכרח ילדיו – מתחנכים בה.

במערכות חינוך במקומות רבים ברחבי העולם חלים מאז שנות ה-80 של המאה העשרים שינויים משולבים - ביזור מערכת החינוך המדינתית מתרחש במקביל לפיתוח יזמות חינוכיות המעמידות במרכזן את הפרט ואת צרכיו (Agyemang, 2009; Berhanu, 2011; Darling-Hammond, 2010; Ellison, 2009; Grissom, 2007; Ford et al., 2005; Labaree, 1997; Manabu, 2008; Ravitch, 2010; Weiß, 2009). קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות, אשר מקבלים נתח גדל והולך מן האחריות לחינוך כחלק מתהליכי הביזור, נקראים לפיכך לקשב לפרט. עליהם לקבוע מדיניות בהתייחס למתח האינהרנטי המוסבר בין ראיית הציבור הכללי כיעד של החינוך לבין ראיית הפרט המתחנך כיעד שלו. העיסוק המתרחב ברעיון הבחירה בחינוך הוא אחת הדוגמאות המובהקות לכך (Newman, 2009). בהקשר זה כמו גם בהקשרים אחרים, עליהם להתמודד עם הטענה, כי ביזור החינוך יוצר בהכרח חוסר שוויון בין תלמידים, אשר מוסדות החינוך שלהם נמצאים בסביבות מבוססות לבין אלה הלומדים בסביבות חלשות יותר (Blank, 2006; Essuman & Akyeampong, 2011; Litvack et al., 1998; Ryan, 2010). ויודגש כי זאת, לאו דוקא מחמת חשש לפגיעה בשוויון חברתי: הדמוקרטיה המודרנית רואה בחינוך מכשיר מרכזי לשימורה (Dahl, 1955).

1998; Dewey, 1968; Fishkin, 2003; Newman, 2009), לא בהכרח מתוך תפיסה המעדיפה את השוויון החברתי כהשקפת עולם (Young, 2002), אלא מתוך תפיסה ליברלית התובעת שוויון בחינוך על מנת להבטיח הכשרה אזרחית הולמת לכל ושוויון הזדמנויות (Gutmann, 1987; Young, 2002). כלומר, חשש לפגיעה בשוויון משותף להוגים בתחום המדיניות הציבורית, הרואים בחינוך כלי של הכשרה אזרחית. בעיניהם, פגיעה בשוויון בחינוך עלולה להיות הרסנית בהתייחס לחברה האזרחית בדור הבא. וכך, קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות מתמודדים עם קבלת אחריות גוברת לחינוך כשירות ציבורי, על רקע הדרישה להעמיד במרכז החינוך את הפרט הלומד ומתוך אחריות כלפי החברה בכללה, הציבור כישות אחידה, לעת הזו ובעיקר – לעתיד לבוא.

בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, מתקיימים בעשורים האחרונים תהליכי ביזור של השירות הציבורי ובכלל זה – החינוך, במקביל לצמיחת מסגרות אלטרנטיביות לחינוך, אשר מחייבות אתוס פדגוגי של השמעת קולו של הפרט (Gibton, 2011; Ichilov, 2009; Volansky & Friedman, 2009; Zehavi, 2003; גבתון, 2004; דברת, 2005; ויינשטיין, 2002; יאיר, 2009; סבירסקי ודגן-בזגלו, 2009). גם בישראל נדונות שתי התופעות יחד, לעיתים תוך ראיית הביזור כתופעה רצויה (למשל: Volansky & Friedman, 2003; בן-אליא, 2005; יאיר, 2009; ענבר וחושן, 1997) ולעיתים תוך חשש מהגדלת הפערים בחברה כתוצאה שלו (למשל: Gibton, 2011; Ichilov, 2009; בלנק, 2004; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בזגלו, 2009). שינויי המדיניות המתרחשים בפועל ונדונים בספרות המחקרית, אינם באים לביטוי מלא בחקיקה המסדירה את החינוך (בן-אליא, 2005; ברקוביץ, 2012), וכפי שיוצג במפורט בפרק 2.2.2.. מכאן התעורר הצורך לבחון את הדברים הלכה למעשה.

לאור האמור לעיל, מחקר זה עוסק בקשר שבין ביזור החינוך במשמעות של העברת אחריות לרשות המקומית לבין תפיסת החינוך כשירות ציבורי – ממוקד בפרט המתחנך או ממוקד בציבור כישות אחידה. תמונת החינוך בישראל היום מתוארת כאן כשדה של מדיניות ציבורית, בו החלטות מתקבלות כתוצאה של שיקול דעת ותפיסת עולם, ובהתקיים נסיבות מסוימות. מעבר מוקד האחריות לחינוך בישראל מן הזרוע המרכזית, הממשלה, אל הרשות המקומית, מתואר בעבודה דרך אבחנה בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי: שירות לציבור כישות אחידה, שיוגדר בעבודה - שירות ציבורי כוללני, לבין ראייתו כשירות לציבור שהוא אוסף של פרטים, שיוגדר שירות ציבורי פרטני. העבודה בודקת את השקפת העולם של קובעי מדיניות חינוך ברשויות המקומיות, בשאלה זו ובשאלות סמוכות ואת מידת המעורבות בפועל של הרשות המקומית בחינוך. בכך אני מבקשת להעשיר את הידע הקיים בתחום המדיניות הציבורית, במיוחד באשר לקשר בין התופעות.

פרק 2: רקע תיאורטי ומדעי

2.1 מסגרת מושגית ופרדיגמה מחקרית

2.1.1 חינוך כשירות ציבורי

העיסוק בחינוך בעבודה זו מתייחס אל מדינות בהן מקובל לראות במעורבות שלטונית בחינוך חלק ממחויבויותיה של המדינה כלפי אזרחים, מחויבויות הנובעות מתפקידה הראשוני כמוסד פוליטי בדמוקרטיה (Boyd, 2003; Brint, 1997; Dahl, 1998). מנקודת מבט זו חינוך הוא שירות ציבורי, והתפיסה נגזרת מראיית החינוך כטובין ציבוריים (Public Goods). על-פי האבחנה הכלכלית הקלסית, טובין ציבוריים מוגדרים (Musgrave & Samuelson, 1973; Musgrave & Samuelson, 1980) Non-Exclusive: אין דרך למנוע את צריכתם על-ידי מי שלא משתתף במימונם. תיאורטית לפחות, פרטים מעוניינים לצרוך מהם כמה שיותר ולשלם עליהם כמה שפחות (מזרחי ומינדי, 2006). אוויר נקי ותאורת רחוב הם שתי דוגמאות לטובין ציבוריים מובהקים: אין דרך למנוע את צריכתם וקיים קושי לגבות על כך תשלום. החינוך מוצג על-פי רוב בספרות הכלכלית כטובין בלתי מובהקים, מאחר שיש בו מאפיינים מן הסוג הפרטי ומן הסוג הציבורי: מצד אחד, הורים יכולים עקרונית לרכוש חינוך עבור ילדיהם (Samuelson, 1973). מצד שני, רכישה כזו אינה מעשית עבור רבים שאינם מסוגלים לממנה עצמאית (Dye, 2008a; Friedman, 1962; Musgrave & Musgrave, 1980). בנוסף על כך, המדינה, כארגון פוליטי, מעוניינת לקדם חינוך של אזרחיה כדי להתמודד בהצלחה מול מתחרותיה ומטעם זה מסדירה את אספקתו ואף כופה אותו כחובה על אזרחים (Friedman, 1962); בצד גישה זו, שהיא, כאמור - כלכלית ביסודה, התרחב מאז אמצע המאה ה-20 הדיון במעורבות המדינה בחינוך כחלק ממחויבותה לפרטים בתחומה, כאשר הזכות לחינוך נתפסת כעיבוי הזכויות הליברליות הקלסיות (בהן - חופש הביטוי, זכות הבחירה, חופש הקניין והעיסוק והבטחת שוויון מהותי במימוש זכויות אלה (Gutmann, 1987). בהמשך נדונה הזכות לחינוך כזכות עצמאית, חלק מזכות הילד להתפתחות (Cooley, 2009; Sanford et al., 2008). למעורבות של מדינות בחינוך הילדים בתחומן עשויים להיות, אם כן, בסיסים רעיוניים שונים. גם דרכי המעורבות ואופניה עשויים להשתנות בהתאם להשקפות עולם, לערכים, לנורמות כלליות של מדינות כלכלה חברה - מאספקה ישירה של שירותי חינוך דרך מימון של החינוך, פיקוח על מוסדות החינוך ועד פיקוח על הישגים אקדמיים בלבד - או כל צירוף של דרכים אלה (Agyemang, 2009; Elison, 2009; Labaree, 2002; Moran, 2002; Srweart, 2003; רבין, 1997). מכל מקום, במרבית המדינות המפותחות קיימת מערכת חינוך ציבורית, ופירוש הדבר - מערכת המקיימת מידה כלשהי - לפחות חלקית - של פיקוח על הוראת תוכנית לימודים, לכלל הילדים בטווח הגילים שבין 5-18 לכל הפחות, תוך הצהרה

בדבר מתן שירות זה בלא קשר למעמד חברתי, גזע או דת, ולמימון – לפחות חלקי – של שירותים אלה (Boyd, 2003; Brint, 1997).

כל שירות הקרוי "ציבורי" יכול להיות מיועד ל"ציבור", כישות אחידה, כוללנית, כדוגמת השידור הציבורי, או מיועד ל"ציבור" כאוסף של פרטים, הנזקקים לאותו שירות אך ורק בהתקיים נסיבות מיוחדות, כדוגמת הרפואה הציבורית. החינוך מזמן התייחסויות מורכבות ומעורבות לנקודה זו: Hare (1977) סבור, כי את האבחנה יש לבצע לפי השימוש באותו השירות. יש להבחין לשם כך בין השירות הדומה לעוגה, לבין שירות הדומה לציוד לחימה: שירות-עוגה הוא השירות הציבורי המחולק לפרטים וכל אחד משתמש לבדו בנתח שקיבל לתועלת עצמו; שירות-ציוד מחולק לפרטים, כל אחד מפעיל אותו כפי יכולתו, ותוצר ההפעלה משמש את כלל הציבור. האבחנה חשובה מאחר שהיא עשויה להשפיע על שיקולי הדעת של מעצבי מדיניות: מהי ההצדקה המשמשת אותם בהכללת החינוך כאחד התחומים למעורבות, ובקביעת אופן מעורבות זו? בלשונו של Hare, השאלה היא האם רשויות שלטון יאמצו את גישת העוגה בהתייחסן לחינוך, לפיה כל אחד מקבל נתח, וככל שירצה ויוכל – יוסיף לעצמו נתחי-עוגות פרטיים משלו, או את גישת כלי הנשק, לפיה כל אחד מקבל כלי ונדרש להשתמש בו לטובת הכלל; אם כך הדבר, ידאג השלטון לפקח על השימוש בכלי, ובכלל זה ימנע תוספות בלתי רצויות או שימוש בלתי ראוי, ולעולם ידאג להבטיח שמן השימוש של כל פרט ופרט תצמח תועלת לכלל. לדעת Labaree (1997), חשיבות האבחנה היא לצורכי החלטה בדבר מימון. גוף שלטוני נדרש להחליט האם להשתמש בכסף שגבה כמיסים, לצורך שירות כלשהו: במקרה של החינוך, אם לדעת הרשות השלטונית יעד החינוך הוא הניעות החברתית של הפרט, היא תאפשר לכל פרט לרכוש חינוך כרצונו וכהבנתו ותתיר לכל אחד לממן את החינוך בהתאם ולא תשקיע בכך כספי מיסים. לעומת זאת, אם היא תראה את החברה האזרחית כיעד, היא תקפיד לפקח על הנעשה, גם באמצעות השקעת כסף שהיא גובה ושעליו היא ממונה כנאמן של כלל הציבור.

Fennell (2001) מציעה לראות את תפקידו הכפול של התלמיד בעת קבלת ההחלטה על מידה ואופן המעורבות השלטונית בחינוך: התלמיד הוא אמנם צרכן של שירותי חינוך, היא טוענת, אך בה-בעת הוא גם יצרן שלהם, שהרי כל תלמיד משפיע גם על איכות הלמידה של חבריו. למידה בבתי-ספר מתרחשת בקבוצות, ולא דוקא מטעמים כלכליים אלא גם פסיכולוגיים, קוגניטיביים, חברתיים ואחרים. מכאן, שרשות שלטונית אינה מספקת שירות לפרט אלא גם מפעילה את סמכותה כדי להסדיר את פעולת הפרט ביחס לפרטים אחרים, וזוהי משמעות היותו של החינוך שירות ציבורי. Lubienski (2003) טוען, כי אל השאלה – מהו יעד החינוך כשירות ציבורי – ניתן להתייחס בפרדיגמות שונות. התייחסות אל החינוך כשירות ציבורי דרך שאלות של בעלות, מימון, זהות המעסיק – היא התייחסות מוסדית. בפרדיגמה המוסדית מתקיים דיון בשאלות מקומה של הרשות השלטונית, מקומם של ההורים, של הקהילות, בנושא מימון, פיקוח וכל מה שביניהם. לעומת זאת, אומר Lubienski, ניתן להתייחס לשאלה גם דרך הפרדיגמה האינסטרומנטלית. פרדיגמה זו

מתמקדת ביעד השירות: את מי רואה הרשות השלטונית לנגד עיניה, כאשר היא קובעת את מדיניותה – האם את הפרט הבודד, את הקבוצה, הקהילה, המדינה? לדעתו, בתחום החינוך חל לאורך השנים שינוי פרדיגמטי. בעבר היתה הפרדיגמה המוסדית דומיננטית בשיח מדיניות החינוך, והעיסוק היה בשאלת הגורם האחראי, המממן, המעסיק וכו'. בעשורים האחרונים מטופל הנושא דרך הפרדיגמה האינסטרומנטלית, השואלת למה החינוך מכון - לטובתו של הפרט, המשפחה, הקהילה או מדינה. העיסוק בשאלה אחת אינו מבטל את האחרת, החשיבות היא בפרדיגמה המכוונת את הדיון. אם נבחן את הגישות השונות בהתייחסן זו לזו, נראה כי תפיסתו של Hare (1977) היא גישה אינסטרומנטלית – הוא עוסק ביעד כאשר הוא שואל אם חינוך ניתן לכל פרט כעוגה לשימוש האישי או כציוד לחימה בו ישתמש לטובת החברה הכללית; לעומת זאת Labaree (1997) ו-Fennell (2001) עוסקים ביחסים בין הפרדיגמות. Labaree מציע לקבוע אינסטרומנטלית מהו יעד החינוך ובהתאם לכך לקבוע מוסדית את מדיניות המימון. Fennell מציעה הצלבה של הפרדיגמות, כאשר הפרט המתחנך, המהווה יעד החינוך, הוא גם חלק מן המבנה המוסדי שלו. גם Lubienki עצמו מציע הצלבה של הפרדיגמות, באמרו כי מוסדות יכולים לתת שירות המכוון לפרט, ופרטים יכולים לממן שירותים ציבוריים. במחקר הנוכחי ביקשתי לעמוד על הקשר בין שתי הפרדיגמות, על רקע תמורות המתרחשות בכמה צמתים בזירת המדיניות הציבורית בעת ובעונה אחת.

2.1.2. מעורבות השלטון בחינוך: הצדקה פרטנית וכוללנית

ראיית הפרט המתחנך כמוקד בשיקולי הדעת של קובעי מדיניות התפתחה כחלק מתפיסת החינוך כזכות של הפרט (Cooley, 2009; Sanford et al., 2008). ראייה זו מטילה על המדינה חביות שונות ביחס למוסדות החינוך, בהן לפחות חובת פיקוח (Manabu, 2008) – ובגישות מסוימות גם חובת אחזקה ומימון. ההצדקה הפרטנית בולטת בשיח הניאו-ליברלי אודות חינוך (Buchman, 2003; Cooley, 2003). במוקד העיסוק של תפיסה זו מצוי הפרט המתחנך, היינו – זה אשר עליו מוחלים בפועל הליכי החינוך. השימוש שיעשה כל אחד ואחד בהליכים אלה בעתיד, התועלות והרווחים האישיים שיפיק מן התהליכים, הסתייעותו בהם לטובת מימושו העצמי – כל אלה עומדים במרכז העיסוק בחינוך בדרך זו. חובתה של מדינה כלפי פרטים החיים בתחומה נדונה בהקשר זה בהתייחס אל כל פרט, ודיונים אודות מדיניות רצויה מתנהלים סביב המידה והאופן בהם ממומשת חובה זו של המדינה כלפי הפרט. ראייה זו נעשתה פופולארית במיוחד לקראת סוף המאה העשרים. בגישה שונה מחזיקים אלה הרואים את החברה המתעצבת באמצעות מוסדות חינוך כיעד של החינוך הניתן כשירות בפיקוח המדינה, מתוך הנחה שרווחת החברה תבטיח גם את טובתו של כל פרט. זו הגישה שהיתה מקובלת באמצע המאה העשרים, עליה בייסס Friedman (1962), מאבות הקפיטליזם המודרני, את טענתו לפיה על המדינה לעודד הורים להשקיע בחינוך. הוא הסביר, כי

יחידה פוליטית חייבת לדאוג לחינוכם של ילדיה על מנת שתיטיב להתמודד מול מקבילותיה. תפיסה קרובה, אם כי לא זהה, רואה בחינוך שירות ציבורי לכלל, כמכשיר בבניית החברה הרצויה: חינוך כלל הילדים ועיצובם כדור העתיד, הוא משימה שעל הציבור למלא והוא עושה זאת באמצעות תשלום מיסים ועל-ידי נציגיו האמונים על התחום. בדמוקרסיות מערביות נדרש החינוך כשירות ציבורי להיות אוניברסאלי, חופשי ומוטל כחובה על כלל האזרחים (Brint, 1997; Dahl, 1998; Dye, 2008b). בראייה ראשונה נדמה כי התפיסה הכוללנית היא תפיסה קדומה של החינוך כשירות ציבורי בעוד התפיסה הפרטנית היא גישה מודרנית יותר; למעשה הן משמשות כיום יחדיו - בהקשרים שונים מודגשים יסודות שונים (Lubienski, 2003). אחד הביטויים הבולטים של הגישה הפרטנית הוא הנוכחות של עיסוק בבחירת ההורים את מוסדות החינוך עבור ילדיהם והפיכתה לעקרון מנחה ומועדף במדינות רבות מאז שנות ה-80 של המאה העשרים (Chubb & Moe, 1990; Elmore & Fuller, 1998; Peterson & Hassel, 1998; Ravitch, 2010; Whitty et al., 1998). אך דוקא מאז ראשית שנות ה-2000 נשמעת ההצדקה הכוללנית למתן חינוך כשירות ציבורי, בהתייחס לתהליכי הגלובליזציה: מדינות מפותחות נדרשות לדאוג לחינוך כל השוהים בהן, גם ילדי מדינות אחרות ובני תרבויות זרות שהיגרו, מתוך דאגה לטוב הכללי של אוכלוסיית העולם (Reid, 2007).

בחינת התפתחות תפיסות העולם ביחס ליעדי החינוך דרך משקפי הפדגוגיה מגלה תמונה מקבילה לזו שתוארה לעיל, אם כי ההגות הקדימה את ישומה כמדיניות: בחלקה הראשון של המאה ה-20 נהוג היה לראות את כלל הילדים המתחנכים כמכלול, תוך אבחנות מועטות בלבד הנוגעות בעיקרן להבדלי גיל. מאז אמצע המאה העשרים, בעיקר בעקבות מלחמת העולם השנייה ותוצאותיה, עלה בעקביות הקול התובע ממערכות חינוך, עובדי חינוך ומעצבי מדיניות חינוך לראות בפרט המתחנך את מרכז המעשה החינוכי. בשם כולל מכונות גישות אלה "חינוך הומניסטי", מדובר למעשה בכמה וכמה גישות ותיאוריות, המציבות את רעיון האדם החופשי כמטרתו של הפיתוח האנושי באמצעות החינוך (cooley, 2009). בהגות הפדגוגית שאחרי מלחמת העולם השנייה הלך וגבר עיסוק בילד הבודד, צרכיו וטובתו (Manabu, 2008; Siegel, 2009). מימוש עצמי ופיתוח מלא של אישיות הילד והילדה נתפסים בגישה זו כמטרה של כל מעשה חינוכי, ובכלל זה ארגון החינוך ועיצוב מדיניות החינוך. להשקפה זו מופעים שונים. בהקשר זה מוזכרים בין השאר ההוגים ג'ון דיואי (John Dewey), ג'ון הולט (John C. Holt), אלכסנדר ס. ניל (Alexander Sutherland Neill) ורודולף שטיינר (Rudolf Steiner). חרף הבדלים בגישותיהם, יש בהם יסוד מרכזי משותף, והוא ראייתם במימוש העצמי של האינדווידואל את יעד החינוך. משנתם נפוצה תחילה כמנחה של מסגרות אלטרנטיביות למערכות החינוך המדינתיות (Ruthmanne & Charles, 2008), מסגרות שנחשבו קוראות תגר על המערכות הרשמיות, אך בהדרגה, כאמור – לקראת סוף המאה העשרים, ניכרה השפעתם גם במערכות החינוך המדינתיות (Darling-Hammond, 2010; Ruthmanne & Charles, 2008). בצד העיסוק הממוקד בטובת הילד ודרישה לראות בעקרון זה קו מנחה בקבלת

החלטות חינוכיות בכל רמה של קביעת מדיניות, בולטת הדרישה לקשב ולשיתוף של הילד בהליכים החלים עליו (Ruthmanne & Charles, 2008), ובהשקפות נבדלות מעט – לשיתוף של ההורים (Buchman, 2003).

2.1.3. שירותים ציבוריים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מוגדרים, ככלל, על-פי מיקומם על קו רצף שבין תלות של השלטון המקומי במרכזי, לבין עצמאות שלו (Essuman & Akyeampong, 2011; Pratchett, 2004). במקור נעוץ ההסבר לבחירה בדגם זה או אחר במורשת ההיסטורית, הפוליטית והחוקתית של ההתארגנות המקומית (Ford, 1999): לעיתים התארגנו קהילות במהלך הזמן בתחום גיאוגרפי, כרשויות עצמאיות שהפכו לערים בתוך מדינה. ההתארגנות נעשתה מלמטה למעלה – מסגרות שטח שאוחדו מנהלית. ערים כאלה פועלות, גם לאורך זמן, תוך השפעה חזקה של אתוס עצמאי מסורתי. לעומת זאת, במקומות אחרים הייתה זו המדינה אשר שרטטה תחום של רשות מקומית, ולמעשה יצרה את הקהילה מלמעלה למטה, כהנחיה מרכזית כלפי היחידות הארגוניות המפוזרות. דגם היחסים אינו רק פונקציה של התפתחות היסטורית אלא גם של העדפה והשקפת עולם: לפי גישה אחת, השלטון המקומי הוא שותף של השלטון המרכזי, זרוע מקבילה, בעלת סמכויות ותפקידים נבדלים. לפי גישה אחרת, השלטון המקומי הוא סוכנות של השלטון המרכזי, זרוע ביצועית המבצעת מדיניות המוכתבת על-ידו (Coaffee, 2006; De Vries, 2000; Hodgson & Spours, 2012; Ford, 1999; Pratchett, 2004). שני הדגמים קיימים לעיתים יחד, ובמדינות שונות ניתן למצוא רשויות שנוצרו בשתי המסורות.

ביזור האחריות השלטונית לשירותים חברתיים נתפס כאחד הפתרונות לחולֵיה של מדינת הרווחה, ובראשם – מעמסה תקציבית מכבידה על הממשלות המרכזיות וסרבול ביורוקראטי באספקת שירותים לאזרחים (De Vries, 2000; Le Grand, 2003; Newman, 2009; Stewart, 2003). לאור זאת, תחומי חיים שהוסדרו על-ידי זרוע השלטון המרכזית הועברו לידי השלטון המקומי, ואמנם – אחד המאפיינים של המדיניות הציבורית מאז שנות ה-80 הוא העצמת חלקן של רשויות מקומיות בקביעת מדיניות של שירותים חברתיים – בעיקר אמורים הדברים בבריאות, חינוך ורווחה. לא תמיד מבוצע המעבר מתוך מחשבה-תחילה או כוונה מודעת; לעיתים מדובר בהתפתחות פוליטית, תוצאת לחצים מקומיים או כלליים (Mashaw, 1990). אך גם סקירות-בדיעבד מייחסות להתרחשויות אלה כוונה ומשמעות, לפיהן מבטא הביזור את ההערכה, כי כזרוע קרובה יותר לאזרח ייטיב השלטון המקומי למלא את מחויבות הרשות השלטונית כלפי האזרחים (Coaffee, 2006; De Vries, 2000; Essuman & Akyeampong, 2011; Pratchett, 2004). צמצום הטווח הנתון לשליטה בידי זרוע השלטון המקומית נראה בתפיסה זו כמאפשר פעולה יעילה יותר. דומה כי עיקר יתרונן של השלטון המקומי על פני המרכזי בעיני הוגים ומעצבים של מדיניות ציבורית בעשורים

האחרונים הוא היכולת להקשיב לאזרח. הצורך בקשב כזה אף הוא ממאפייני התקופה והוא התפתח כתפיסת עולם, חלק משיח הזכויות הניאוליבראלי: האזרח בדמוקרטיה אינו נתין ושירותים חברתיים המסופקים הם חלק מזכויותיו ככזה, זכויות אשר על-פי התפיסה אינן נבדלות מזכויות של לקוח בשוק הפרטי ואף לא מאלה של שותף-לביצוע (Co-producer) (Le Grand, 2003; Savoie, 1995;) (Stewart, 2003). מכאן, מתבקשת מעורבות של אזרחים בעיצוב שירותים חברתיים: על האזרח להשתתף בקביעת המדיניות שמשפיעה עליו ותהליכה מוחלים עליו באופן ישיר. שיתוף הציבור ומעורבות אזרחית היו במסגרת השקפה זו למושגי מפתח בעיצובה של מדיניות ציבורית (De Vries,) (2000; Foley & Martin, 2000; Mitchell, 2005; Pratchett, 2004). הטלת אחריות לשירותים ציבוריים על זרוע שלטון שהיקף מחויבותה מצומצם יותר נחשב כך ליתרון. De Vries (2000) מעיר, כי המטוטלת בין מצדדי השלטון המרכזי לתומכי השלטון המקומי כגורמי אחריות על שירותים ציבוריים נעה בהתמדה, כך שעצם הצידוד במרכזיות השלטון המקומי כזרוע דומיננטית לאספקת שירותים לאזרחים איננה חדשה. החידוש בתפיסה העכשווית הרואה בשלטון המקומי את הזרוע המתאימה יותר הוא, לדעתו, בנימוק: כיום ניתן לשמוע, טוען De Vries (שם, ע' 197) כי יכולת השלטון המקומי להקשיב לפרט היא שעושה אותו ראוי להיות אחראי על שירותים ציבוריים, וזאת כתחליף של הנימוק הישן, על פיו מוטת שליטה מצומצמת היא יתרונו של השלטון המקומי. Saiger (2009) רואה ביכולתם של אזרחים להשמיע קול ("voice" בחלוקה הקלאסית של Hirschman, 1970) את יתרונה הממשי של זרוע השלטון המקומי אל מול הזרוע המרכזית.

שותפות אזרחית בעיצוב מדיניות נחשבת לגורם מבטיח פיקוח ואחריותיות של בעלי תפקיד נבחרים (Coaffee, 2006; Pratchett, 2004) ויסוד זה הוא חלק מהותי בהעדפת המקומיות שהתפתחה בהדרגה בסוף המאה ה-20 וראשית המאה ה-21. לדעת Le Grand (2003), התנופה לשינוי היא מהפך בתודעה של ממלאי התפקידים השלטוניים והמנהליים בפועל, בהתייחסות אל עצמם ובגישתם אל האזרחים מקבלי השירות: בגישה המיושנת בעלי התפקידים רואים עצמם כאצילים המעניקים מחסדיהם לנתינים, האזרחים. בגישה הניאו ליבראלית האזרחים נתפסים כשותפים, בעלי יכולת של ממש להשפיע ולהשתתף בעיצוב השירות הציבורי. גישה זו מונחת ביסוד ה"מקומיות חדשה", New Localism: היא כוללת עקרונות של שיתוף פעולה בין גורמים אזרחיים שונים, תוך פעולת רשויות השלטון כמתאמות, לא כבעלות שררה. הן עושות זאת מתוך שקיפות, שוויון כלפי שונים ועידוד יזמות (Coaffee, 2006; Correy & Stocker, 2002; De Vries, 2000;) (Pratchett, 2004). המושג New Localism רווח בעיקר באנגליה, והוא מוזכר כהתפתחות מועדפת על פני שלטון אחד מרכזי, מסורבל ומנוכר; בארה"ב נתפס המושג "Localism" כשלעצמו במשמעות שונה מעט מזו המקובלת באנגליה (Crowson & Goldring, 2009), כמושג מנוגד ל"Regionalism", שלטון אזורי המאחד כמה יחידות אורבניות באופן שמאגם משאבים ומזיל עלויות (Alexander, 2011; Reynolds, 2007). Crowson & Goldring (2009) מציינים, כי חרף

היתרונות, הרי לפחות בתחומים חברתיים כגון חינוך, נחשב הרג'יונאליזם בלתי קשוב ובלתי רגיש לצרכי הפרט, לעומת הלוקאליזם. Reynolds (2007) מסביר, כי הרג'יונאליזם פרח במחצית השניה של המאה העשרים, מתוך תפיסה (שגויה, לדעתו) כי איגום משאבים הינו יעיל יותר; העשורים הראשונים של המאה העשרים ואחת מתאפיינים בדרישה לדמוקרטיה משתתפת, וכך גוברת ההסתייגות מן הרג'יונאליזם – שנתפס כארגון מנוכר ובלתי רגיש להבדלים תרבותיים וערכיים, וצומחת מחדש כמיהה לארגון המקומי הקטן. Reynolds מוסיף, כי האמריקנים אמביוולנטיים ביחס לשאלת הרג'יונאליזם-לוקאליזם: הלוקאליזם נתפס כמאפשר הכרות אישית של המנהיג המקומי עם כל אזרח, קשב לצרכיו ונכונות למלאן, אבל רבים נרתעים מן הסרבול וחוסר היעילות שנוצרים בשל פעולתם של מוסדות רבים דומים השוכנים זה לצד זה ועושים אותה פעולה, כמו גם מן השחיתות הנלווית לקרבה יתרה שבין מחזיקי התקציב למקבלי השירות. ההסתייגות מן הרג'יונאליזם, לעומת זאת, מתייחסת להפעלתו כמדיניות מוכתבת מלמעלה, ולא כהתפתחות טבעית מן השטח. נקל להבחין כי חרף השוני בשימוש במושגים, גם בדיון זה בולטת נוכחותן החזקה של דרישות לקשב לאזרח המבקש להשתתף בעיצוב המדיניות והתהליכים הנוגעים בו. בהשפעת הוגים כ-Putnam (1995) אשר דיבר על החייאת ערכי הקהילה בדרך של השתתפות אזרחית, התפתח שיח שבו המקום נוכח כיסוד דומיננטי בחיי היום יום של האזרחים. Alexander (2011) מדברת על "ניאו רג'יונאליזם" אשר שומר על יתרונות היעילות של הרג'יונאליזם לעומת הלוקאליזם המיושן, אך עושה זאת תוך מתן קול לקהילות במרחב כולו – לאו דווקא קהילות השכנים בישוב זה או אחר אלא לקהילות תרבותיות שאנשיהן מתגוררים במרחק אלה מאלה; כמו הניאו לוקאליזם האנגלי, מבטיח הניאו רג'יונאליזם האמריקני הגדרה עצמית והשתתפות דמוקרטית, בצד ממשל יעיל ואחריותי (Saiger, 2009). חרף הבדלים מבניים ותרבותיים, נראה כי ניתן להכליל ולומר, כי קשב לצרכי אזרחים, עידוד השתתפות שלהם בעיצוב פניו של השירות הציבורי בעיקר תוך הדגשת יזמות ומקוריות ותוך הקפדה על שקיפות ואחריותיות, היו בעשור האחרון לערכים מנחים במחשבה אודות אספקת שירותים חברתיים על-ידי השלטון המקומי.

2.1.4. חלוקת האחריות לחינוך

כמו לגבי כל שירות ציבורי, גם לגבי חינוך קיימת בכל המדינות המקיימות מערכת חינוך חלוקה כלשהי של האחריות בין זרוע השלטון המרכזית לזרוע המקומית (Elison, 2009; Essuman, 2009; Weis, 2009; Hodgson & Spours, 2012; Akyeampong, 2011). חרף הקושי להשוות בין שיטות משטר שונות, הנובעות מתרבויות נבדלות וממורשות פוליטיות מגוונות, מתברר כי אבחנה מקובלת מציגה דיכוטומיה בין הצדדים המהותיים, הפדגוגיים, של החינוך הרשמי לבין הצדדים הפיסיים לקיומם של מוסדות החינוך (Essuman & Akyeampong, 2011; Manabu, 2008; Weis, 2009). ועוד מתברר, כי במדינות רבות מתבטאות התמורות בתחום זה באופן דומה, כחלק

מן השינויים המתרחשים במקביל ותוך השפעה הדדית במדינות במערב. בעשורים האחרונים מתרחבת מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך (Essuman & Akyeampong, 2011; Hodgson & Spours, 2012; Manabu, 2008; McGinn & Welsh, 1999; Weis, 2009). העיסוק בהסדרים המשתנים במערכות החינוך, כבשאר השירותים הציבוריים, קשור בערעור הנשמע על הסדרים ישנים, בעקבות התמורות הניאו ליברליות (Crowson & Goldring, 2009; Essuman & Akyeampong, 2011; Manabu, 2008). דומה ששינוי המדיניות באנגליה בימיה של מרגרט תאצ'ר סימנו לעולם המערבי שינוי בתפיסת העולם. החינוך היה אחד התחומים אשר עבר תמורות מרחיקות לכת באנגליה בימיה של תאצ'ר, תוך שינוי מערכתי בחלוקת האחריות בין זרועות השלטון. תחילה החלישה החקיקה הנמרצת של שנות ה-80 בתחום החינוך את כוחן של רשויות החינוך המקומיות (Local Educational Authority, LEA) אשר עד אז היו הגורם הדומיננטי בקביעת מדיניות חינוך. יצירת זיקה ישירה וריכוזית בין משרד החינוך בלונדון לבין בתי הספר נועדה להביא להתייעלות תוך ביטול כפילויות וחסכון בעלויות (Agyemang, 2009; Ford et al., 2005), אך עם הזמן פיתחו ה-LEAS דפוסים חדשים של שיתופי פעולה עם בתי-הספר, והתוצאה היא מדיניות מבוזרת, אם כי בעלת אופי שונה מזה שהיה קיים קודם לכן (Agyemang, 2009). מגמת ביזור בולטת גם בפינלנד (Elison, 2009), שהישגיה בתחום החינוך מהווים מושא לקנאה במקומות רבים בעולם. Elison (2009) המתאר את מערכת החינוך הפינית, קושר את ההצלחה באיזון עליו שומרת פינלנד בהסדרת החינוך בתחומה, בין המטרות הלאומיות המוקפדות לבין מתן אוטונומיה ליזמות מקומיות. Weis (2009) מתאר את הקולות הנשמעים בגרמניה בעשור האחרון להגברת מעורבותן של הרשויות המקומיות גם בניהול המהותי של מוסדות החינוך, בנוסף לעיסוק המסורתי שלהן בענייני תשתיות, וזאת כמענה הולם יותר ליוזמות פרטיות וקהילתיות המתפתחות מלמטה. ראוי לציין בהקשר זה כי גרמניה היא פדרציה והשלטון בה תלת-רבדי. החינוך בגרמניה הוא ענין מדינתי ולא פדרטיבי. חלוקת האחריות הרלוונטית היא זו שבין המדינה – state – לבין הרשות המקומית. בארה"ב, כמו בגרמניה, החינוך על-פי החוקה הוא ענין מדינתי ולא פדרלי, אף כי כבר מאז שנות השישים עלתה בהתמדה המעורבות הפדרלית בחינוך; בשנים האחרונות (וביתר דיוק – מאז 2003), נתונה מערכת החינוך האמריקנית כולה להשפעת התכנית הפדרלית No Child Left Behind (Darling-Hammond, 2010; Ravitch, 2010). Darling-Hammond, שהיתה בעצמה מן ההוגים המשפיעים על עיצוב התכנית מציגה את ההתפתחות שחלה בה, כאשר את מקומה של האחידות בסטנדרטים כמרכיב דומיננטי, תפסה דוקא האחריות (Accountability) של גורמי משנה במערכת (Darling-Hammond, 2010, ע' 306). השיח הדומיננטי מעודד צמיחתן של יזמות עצמאיות, קהילתיות ומקומיות בעיקר דרך הקמת charter schools. באלה יש ליחידות הארגוניות המקומיות של החינוך (educational districts), תפקיד חשוב ומשמעותי מאוד, אף יותר משהיה להן בעבר (Darling-Hammond, 2010; Ravitch, 2010).

2.1.5. חינוך ומקומיות

המקומיות החדשה נוכחת בעשור האחרון כמושג מרכזי בעיצובה של מדיניות חינוך במדינות באירופה, בארה"ב ובמדינות נוספות הנתונות להשפעה תרבותית ופוליטית מערבית (Berhanu, 2011; Crowson & Goldring, 2009; Elison, 2009; Essuman & Akyeampong, 2011; Weis, 2009). חוקרי מדיניות ציבורית בכלל ומדיניות חינוך בפרט מציינים את המקומיות כערך מהותי ורב השפעה לעת הזאת (Hodgson & Spours, 2012; Reynolds, 2007). יתר על כן: Crowson & Goldring (2009) אומרים, כי חינוך הוא מפתח ליצירת מקומיות, בשל הכוח המובנה שלו בשימור ערכים ובהנחלתם לדורות הבאים ומעצם היותו המכשיר החברתי המרכזי לצרכים אלה. על כן, הם מסבירים, נשענת המקומיות החדשה על חינוך כביטוי בולט וברור של תפיסות חברתיות ופוליטיות. נשאלת השאלה, כיצד משפיעות מגמות של המקומיות החדשה על תפיסת החינוך כשירות ציבורי? בפרדיגמה המוסדית שהציג Lubienski (2003), מעודדות מגמות אלה שילוב של גורמים אזרחיים במימון ובפיקוח על מוסדות חינוך. בפרדיגמה האינסטרומנטאלית, המתרכזת בשאלת היעד, מחדדת המגמה את הצורך של רשות שלטונית העוסקת בחינוך את הצורך להכריע – מיהו הגורם האזרחי אותו היא רואה כמטרה של מעורבותה: הפרט עליו חלים ההליכים החינוכיים, או הציבור המממן הליכים אלה, עליו נמנים אנשים רבים – בין אם ההליכים חלים עליהם ובין אם לאו. לתפיסת קובעי המדיניות יש משקל רחב בהוצאה לפועל של מדיניות (Le Grand, 2003), מעצם האחזקה הנמשכת במשאבי ארגון, חרף חילופי התפיסות בענין זה.

במושגים שהוצגו בראשית סקירה זו, נראה כי הציבור החי בתחומי הרשות המקומית מהווה את הישות האחידה המשמשת יעד לקובעי מדיניות החינוך כשירות ציבורי, והמצדדים בגישת המקומיות החדשה תופסים את החינוך במובן זה כשירות ציבורי כוללני. Weis (2009) מעיר על כך כי מקומיות ראויה לשמה היא זו המפתחת את הקהילה באמצעות בתי-הספר, ולא זו המפתחת את בתי-הספר כקהילות סגורות: לבתי-ספר יש כוח ארגוני מעצם היותם מוסדות, הם עשויים לשמש מוקד לקהילה המתגוררת בסמוך, לטפח ערכים משותפים ולהוות עבורם במה להשמעת קול, לא דוקא קול הצעירים המתחנכים באותם בתי-ספר. Essumson & Akyeampong (2011) עומדים על כך, שמקומיות אמיתית צומחת מן השטח ולא באופן ריכוזי, כהנחייה מגבוה. הנחיה כזו עלולה להיות לא יותר מאשר טכניקה משוכללת של שמיטת אחריות שלטונית. Weis (2009) חריף יותר: ממשלה מרכזית תשמח להרים את דגל המקומיות, לשמוט את אחריותה שלה ולהטיל את האחריות לחינוך על רשויות מקומיות; אלא שהשוני בין רשויות מקומיות לבין עצמן מבחינת משאבים מסוגים שונים יצור הבדלים בכשירות לדאוג לרמת חינוך נאותה לכלל תלמידי המדינה, כמתבקש וכנדרש. Hodgson & Spours (2009) רואים את הקשיים הללו לא כקשיים מובנים במקומיות כרעיון, אלא בהכוונתה מגבוה, מן השלטון המרכזי. המקומיות רצויה ומועילה אם היא – בלשונם – "מקומיות דמוקרטית" ("Democratic Localism"), להבדיל מסוגים אחרים של מקומיות: "מקומיות מכוונת

מהמרכז" ומקומיות של "Laissez Fair". מקומיות דמוקרטית נשענת על שתי רגליים – האחת היא שיתוף הפעולה – בין רשויות שלטון לבין עצמן, בין עובדים למעצבי מדיניות, בין אזרחים לבין עצמם בתחומי הקהילה; הרגל האחרת היא טיפוח הקול המקומי, מלמטה. המטרה היא יצירת קהילה לומדת, כאשר החינוך הוא בסיס לאזרחות והשתתפות חברתית.

ראוי לחזור ולהדגיש, כי שאלת ההשתתפות היא הנקודה הקריטית בתפיסת החינוך כשירות ציבורי, פרטני או כוללני. תפיסה אפשרית של ההשתתפות עשויה להוביל לשיתופם של הורים וילדים בלבד בעיצוב החינוך. כיוון זה מעודד מעורבות תלמידים והורים בעיצוב תכניות לימודים, ניהול מוסדות חינוך והיבטים אחרים של המעשה החינוכי. זו מגמה קיימת שיש לה ביטויים רחבים: כאמור בפרק 2.1.2, מאז שנות ה-80 וביתר שאת – בעשור שלאחריו, הייתה מעורבותם של הורים במוסדות חינוך לעקרון מנחה (Walker et al., 2005; Hoover et al., 2005). ביטוי בולט לשיתוף זה הוא קביעת זכותם של הורים לבחור את מוסד החינוך עבור ילדם (Chubb & Moe, 1990;) (Whitty et al., 1998; Peterson & Hassel, 1998; Elmore & Fuller, 1996). גישות אלה רואות בפרטים עליהם חלים ההליכים החינוכיים בפועל את הקהל הרלוונטי לשיתוף בקבלת החלטות. במושגיו של Lubienski (2003), יעד החינוך לפי השקפה זו הוא הפרט ומשפחתו. אבל ראייה רחבה יותר עשויה להתייחס לשיתוף הורים בעיצוב מדיניות החינוך כאל אחת הקבוצות הראויות להשתתף ולהישמע, בצד קבוצות אחרות החברות בקהילה. יעד החינוך במשקפיים אלה הוא הקהילה הרחבה, המתגוררת במקום. החינוך בראייה זו הוא כוללני-מקומי; המקומיות היא ערך ומוסדות החינוך הם מכשירים בחייה של הקהילה, העשויים לסייע בהצמחת קול מקומי. אין בכך כדי לבטל את ההתייחסות אל ההורים, אלא להכליל אותם בתוך קבוצה רחבה יותר.

על רקע התמורות ביחסי השלטון המקומי והמרכזי והשינויים שעוברים שירותים ציבוריים בכלל, על רקע התפתחות המקומיות החדשה והשינוי ביחס אל הקהילה כמושג במדיניות הציבורית ועל רקע התפיסות האפשריות השונות של החינוך כשירות ציבורי, מעניין להווכח כיצד רואים את התמונה מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות במדינה אחת, וכיצד משפיעה ראייתם זו על מעורבות הרשות המקומית בחינוך בפועל.

2.2 הזירה הנחקרת - חינוך ציבורי בישראל

ככל המדינות המפותחות, גם ישראל מקיימת מערכת חינוך מדינתית, הכוללת אספקה (מתן, delivery) של חינוך במוסדות חינוך רשמיים. החינוך הניתן על-ידי המדינה, אשר על-פי רוב מוגדר, כאמור "חינוך ציבורי" (public education, ו'ר לעיל 2.1.1) מוגדר בישראל "חינוך ממלכתי" (חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953), והוא ניתן במוסדות חינוך אשר חוק לימוד חובה, תש"ט – 1949 מגדירים "מוסד חינוך רשמי". לצד מוסדות החינוך הרשמיים, פועלים מוסדות חינוך אחרים, שאינם

רשמיים, אם כי חלקם "מוכרים". את אלה מממנת המדינה ועל חלקם - מפקחת. לפי ס' 7 (ב) לחוק לימוד חובה, לקיומם של מוסדות החינוך הרשמיים אחראיות המדינה ורשות החינוך המקומית, **במשותף**. הגוף הקרוי "רשות החינוך המקומית" חופף על-פי רוב את הגוף "רשות מקומית", זולת בקיבוצים ומושבים, המשתייכים לרשות מקומית אחרת – מועצה אזורית, אך לעניין חינוך נשמרת האוטונומיה שלהם. בכל יתר המקרים, רשות חינוך מקומית היא הרשות המקומית בעת שהיא עוסקת בענייני חינוך.

2.2.1. רקע היסטורי והסבר מבני

מערכת החינוך בישראל נוסדה, עם ראשית קיומה של המדינה, על גבי המערכת ששמשה את הישוב היהודי בימי המנדט (שפירא, 1988). בתקופה שקדמה להקמת המדינה, כלל החינוך היהודי בארץ ישראל ארבעה זרמים בעלי זיקה פוליטית: זרם העובדים – שלו אוריינטציה ציונית-סוציאליסטית, הזרם הכללי – שהשתייך אל תנועות המרכז הציוניות, זרם המזרחי – הזרם הציוני-דתי וזרם אגודת ישראל החרדי. החינוך הערבי היה ממוסד הרבה פחות, נוהל בחלקו על-ידי פקידי אנגלים ובחלקו על-ידי הכנסיה הנוצרית, נועד בעיקר לבנים והתנהל בבתי-ספר שמוקמו בערים בלבד, כך שבפועל למדו בעיקר בני עשירים תושבי הערים. לאוכלוסיה החקלאית בכפרים, בעיקר המוסלמית, היו מעט מאוד מסגרות חינוך, אם בכלל (אבו עסבה, 2007; סרסור, 1985). ב-1953 נקבע חינוך ממלכתי בכל מוסדות החינוך הרשמיים (חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953), על מנת לבטל את הזיקה המפלגתית של מוסדות החינוך (דברי ההסבר להצעת חוק חינוך ממלכתי, הצ"ח 170, ע' 242). המושג "זרמים" אמנם בוטל בעקבות החוק, אך בפועל יצר החוק שורת מערכות מקבילות שהסדרי הפיקוח והמימון שלהן אינן אחידות: חינוך ממלכתי הוחל למעשה בבתי הספר שהיו משוייכים קודם לכן לזרם הכללי ולזרם העובדים בערים; זרם המזרחי היה למערכת הממלכתית-דתית, מוסדות החינוך של זרם העובדים בקיבוצים ובמושבים וכן מוסדות החינוך החקלאיים פעלו עצמאית, תחילה כיחידה במשרד החקלאות ובהמשך כאגף נפרד במשרד החינוך, ולגבי מוסדות החינוך החרדיים הונהג הסדר ה"פטור": על-פי החלטת שר החינוך, הנרשמים למוסדות אלה פטורים מחובת רישום לבתי-ספר רשמיים.

הורים אזרחי ישראל חייבים, על-פי חוק לימוד חובה, לשלוח את ילדיהם למוסד חינוך בהתאם למקום מגוריהם. בנוסחו העכשווי של חוק לימוד חובה, תש"ט - 1949, חל חינוך החובה בישראל מגיל 3 ולמשך 15 שנות לימוד, מהן שלוש שנים בגן ילדים ועוד 12 בבית ספר (ס' 1 לחוק). על מנת לקיים את החובה לרשום את הילדים ולדאוג כי יבקרו במוסד החינוך, רשאים הורים בישראל לבחור בין שני סוגי מוסדות: מוסד חינוך של המדינה, הוא "מוסד חינוך רשמי", או מוסד חינוך שאינו של המדינה, אך הוא מפוקח על ידה וקרוי על כן "מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי". אפשרות נוספת, שלישית, היא לרשום את הילדים למוסד חינוך שאינו של המדינה ואף אינו מפוקח על ידה, אך הורים

השולחים אליו את ילדיהם פטורים מחובת רישום. הלכה למעשה פתוחה דרך שלישית זו, כאמור, בפני הורים יהודים חרדים בלבד.

מבנית, חולקה מערכת החינוך בראשית ימיה של המדינה לשלושה שלבים: גן ילדים, בית ספר יסודי שמונה-שנתי ובית ספר תיכון ארבע-שנתי. בסוף שנות ה-60 הוחל בישראל שינוי מבני של מערכת החינוך – ולאחר גן הילדים חולקה המערכת לשלושה שלבים: חינוך יסודי שש-שנתי, חטיבת ביניים שלוש-שנתית וחטיבה עליונה – שלוש-שנתית. השינוי היה חלק מתוכנית שכונתה "הרפורמה בחינוך" ובמרכזה עמד שינוי הרכבן של כיתות הלימוד באופן שישלב בין תלמידים המתגוררים בשכונות שתושביהן בעלי רקע-סוציו אקונומי שונה, בתחומי הרשות המקומית אליה הם שייכים (גבתון, 2004, ויינשטיין, 2002, שפירא, 1988). שינוי המבנה לא נכפה, כי אם הוצע על-ידי משרד החינוך לרשויות מקומיות, ואלה הצטרפו לרפורמה לפי בחירתן. כיום, כ-40 שנה לאחר הכרזת הרפורמה, מופעלות חטיבות ביניים בחלק הארי של הרשויות המקומיות בישראל אך לא בכולן (בלנק, 2004; בריטבלד וטביביאן-מזרחי, 2003).

2.2.2. חלוקת התפקידים בין משרד החינוך לרשות המקומית

משרד החינוך, כגוף הממשלתי המופקד על החינוך במדינה, פועל מול הרשויות המקומיות באמצעות ששה מחוזות גאוגרפיים. הרשות המקומית היא היחידה הארגונית הבסיסית של המערכת, והדבר מתבטא באמצעות הסמכות המוקנית לרשויות המקומיות בתחום החינוך – לרשום תלמידים לבתי-ספר בתחומן (בלנק, 2004; רוזן-צבי, 2004). לצורך כך מסמיכות תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום) תשי"ט - 1959 את הרשות המקומית לקבוע אזורי רישום (catchment areas), כלומר - לשבץ תלמידים במוסדות החינוך הרשמיים. לעקרון-העל של המקומיות יש חריג: בתי-הספר הפנימייתיים, אשר הוקמו ברובם הגדול עוד קודם להקמת המדינה, מצויים בפיקוח האגף לחינוך התישבותי במשרד החינוך, אשר פועל בצד ששת המחוזות הגיאוגרפיים. חלק מסמכויותיו של האגף נוגעות לרישום תלמידים בבתי הספר שבפיקוחו, רישום שנעשה בלא קשר למקום מגורי התלמידים. תקנות החינוך המנדטוריות קבעו את אחריותה של הרשות המקומית להקמתם וקיומם של מוסדות החינוך בתחומה. חוק לימוד חובה, תש"ט - 1949 קובע כי הפעלתם של מוסדות החינוך תיעשה על-ידי המדינה, בנוסח הבא, בסעיף 7:

(א) המדינה אחראית למתן חינוך חובה לפי חוק זה.

(ב) קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסויימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף. השר, בהתיעצות עם שר הפנים, ועם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת יקבע, בצו שיפורסם ברשומות,

לגבי כל שנת לימודים ולגבי כל רשות חינוך מקומית, את שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשות החינוך המקומית בקיום מוסדות החינוך הרשמיים שבהם ניתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה על אותה רשות חינוך מקומית.

משמעות הצירוף "מתן חינוך" שבסעיף 7 (א) לחוק לימוד חובה אינה אחידה בכל שלבי החינוך: הרשות המקומית אחראית למבנים ותשתיות בכל שלבי החינוך, ואילו אחריות משרד החינוך מגוונת ומשתנה: בגן הילדים המיועד לבני 5, בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי בישראל ובחטיבות הביניים - מדובר באספקה של חינוך: עובדי ההוראה במוסדות אלה – מורים, מנהלים, מפקחים - הם עובדי מדינה, ותוכניות הלימודים והבחינות הארציות נקבעות במשרד החינוך. בחינוך העל-יסודי מדובר באספקה חלקית: שכר העבודה של המורים, שהם עובדי הרשות המקומית או עובדי בעלויות פרטיות, ממומן על-ידי המדינה. גם בשלבים אלה המפקחים הינם עובדי המדינה, תוכניות הלימוד ומערך הבחינות הארציות מסופקים על-ידי משרד החינוך. בגני הילדים המיועדים לבני 3-4, עליהם הוחל חוק לימוד חובה החל משנת תשע"ג, המדינה עתידה לממן את הפעלת הגנים, אך לא בהכרח לספק אותה, ועניין הפיקוח עודו לוט בערפל בעת כתיבת העבודה הנוכחית.

מעבר לקביעה העמומה בסעיף 7 (ב) לחוק לימוד חובה כי "קיום מוסדות חינוך" ייעשה על-ידי המדינה והרשות המקומית במשותף, מפוזרות הוראות הביצוע המחלקות את העבודה בדברי חקיקה שונים. בפקודת החינוך (נוסח חדש), תשל"ח – 1978 (מסמך מנדטורי שאומץ על-ידי הכנסת) מיוחד פרק ל"רשות החינוך המקומית", אך הוא כולל סעיפים בודדים וטכניים בעיקרם. תקנה 59 לתקנות החינוך המנדטוריות, הממשיכות לחול מכוח אימוצה של הפקודה, קובעות מה הם תפקידיה של רשות חינוך מקומית, ובפועל מכפיפות את רשות החינוך המקומית למנכ"ל משרד החינוך, למילוי מרבית תפקידיה בתחום החינוך. בבג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, נבחנה השאלה מה פירוש המילה "במשותף" אשר בסעיף 7 (ב). בית-המשפט מצטט את ההסבר שנתנה הפרקליטות במהלך הדיונים: במשך השנים התפתחה התפיסה לפיה "נושא משרד החינוך באחריות לצד הפדגוגי, ואילו הרשויות המקומיות נושאות באחריות לצד הפיזי והתחזוקתי" (ע' 630 לפסה"ד, פסקאות א-ב). כלומר, זהו הסדר שנוצר ונתקבע כמוסכמה, בלא שהוגדר בחוק באופן זה, מעבר למה שהוגדר בתקנה 59 המנדטורית, ובדומה לדגמים שהיו מקובלים בעולם במאה ה-20 (Manabu, 2008; McGinn & Welsh, 1999). בפועל מפורטים התפקידים השונים הנוגעים במחויבות רשויות השלטון לחינוך במסמכים שונים – חוקים, תקנות וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

מן הבחינה התקציבית, משמעות המונח "במשותף" מתפרשת בכל שנה מחדש באמצעות צו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך

רשמיים לשנת הלימודים). הצו קובע אילו תחומים ימומנו על-ידי המדינה, ובאילו יישוברים. בכל הארץ ממומן שכר המורים במלואו על-ידי המדינה, אך "אגרות שיכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות" – ממומנים באחוז מסויים, לפי האשכול החברתי-כלכלי בו ממומקמת הרשות המקומית. הכספים מועברים אל הרשויות המקומיות אשר אחראיות לחלקן לפי מפתחות בין מוסדות החינוך (Ben David-Hadar & Ziderman, 2011; בן-בסט ודהן, 2009). לפי הצו, מממנות הרשויות המקומיות בעצמן, ממקורותיהן, את ההפרש שבין 100 אחוז הוצאות לבין השתתפות המדינה.

2.2.3. מודלים של זיקות אחריות והסדרתן בחוק ובתקנות

במדור "חוקי חינוך" שבאתר משרד החינוך באינטרנט, מופיעה רשימת החוקים והתקנות שעל ביצועם מופקד שר החינוך (הרשימה המלאה כדרך הופעתה באתר משרד החינוך – נספח א'); בסעיפים מסויימים, המופיעים בחלק מן החוקים והתקנות, מוטלים תפקידים שונים על רשות החינוך המקומית (רשימה מלאה של סעיפי החוק והתקנות המטילים תפקיד על רשות החינוך המקומית, לפי סדר קבלתם על-ידי המחוקק מופיעים בטבלה – נספח ב'). קריאה בסעיפי חוק ותקנות מלמדת, כי הביצוע של פעולות החינוך כשירות ציבורי על-ידי הרשות המקומית נעשה באחד משלושה דפוסי זיקה (McGinn & Welsh, 1999) כלפי משרד החינוך:

- הוראות משרד החינוך לביצוע על-ידי הרשות המקומית בלא כל שיקול דעת
- אפשרות ביצוע על-ידי הרשות, לאחר קבלת אישור מנהל המחוז/מנכ"ל המשרד/ שר החינוך
- מתן חוות דעת של הרשות המקומית, קודם לביצוע על-ידי משרד החינוך

בנוסף, דפוס רביעי של פעולה קובע ביצוע על-ידי הרשות לפי שיקול דעתה המלא – בלא זיקה למשרד החינוך. (בנספח ב' מוצגים כל סעיפי החוק והתקנות בטבלה, בהתאם לדפוסים שנמצאו, ערוכים ברשימה מחולקת לאורך זמן, למען הנוחות בניתוח העוקב – לפי עשורים למן הקמת המדינה). מתברר, כי בארבעת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, עד לסוף שנות ה-80, נעשתה הסדרה מועטה ביותר של תפקידים בתחום החינוך באמצעות החוק והתקנות. החל משנות ה-90 ניכרת פעולה נמרצת יותר, והסדרה של תחומים רבים יותר. הזיקה של הרשות המקומית למשרד החינוך היא לפי החוק אחת מארבע הבאות, המתארות כל אחת דגם של "שיתוף", וריאציה שונה לאמור בסעיף 7 (ב) לחוק לימוד חובה בדבר "קיום במשותף" של מוסדות החינוך:

1. כפיפות מוחלטת - ביצוע בלא שיקול דעת - במרבית הנושאים בהם נדרשת מעורבות של הרשות המקומית לפי החוק, נקבע ביצוע בלא כל שיקול דעת (העמודה הימנית בטבלה נספח ב'); הוראת ביצוע תוך בקרה ופיקוח הן דרך ההסדרה המקובלת, אשר נשמרת באדיקות בחלוקת האחריות לחינוך בין שתי זרועות השלטון. המודל המרכזי, הדומיננטי והעקבי של

חלוקת אחריות היה ונשאר הטלת תפקידי ביצוע על הרשות המקומית, בלא ששיקול הדעת שלהן יגדל.

2. כפיפות חלקית - ביצוע לאחר אישור משרד החינוך - בנושאים אחדים נתונה עצמאות מסוימת לרשות המקומית (העמודה השנייה מימין), על-ידי קביעת סמכות עצמאית-למחצה – באמצעות קבלת אישור גורם במשרד החינוך – מנהל המחוז או המנכ"ל. מדובר בנושאים כספיים - גביית ארנונת חינוך וגביית תשלומי הורים, נושאי רישום – קביעת בית-ספר מחוץ לרפורמה, הפעלת בחירה מבוקרת והעברת תלמיד מטעמים חינוכיים ממוסד אחד לאחר, ובשני נושאים נוספים - בחירת שם למוסד והפעלת שבוע לימודים מקוצר.

3. שיתוף פעולה - מתן חוות דעת - לגבי שבע פעולות המצויות בסמכות משרד החינוך קבע המחוקק או מתקין התקנות ביצוע לאחר מסירת חוות דעתה של רשות החינוך המקומית, וזאת באחד משלושה דגמים אלה:

א. חובת הוועדות של השר ברשות המקומית – בטרם יקבל שר החינוך החלטה בבקשה שהוגשה לו להפוך מוסד למוסד חינוך ממלכתי משלב. (סעיף 4ב (ב) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953, תיקון 10, 2008).

ב. זכות לחוות דעת – הרשות המקומית רשאית לחוות את דעתה בתוך פרק זמן מסוים אודות תכנית לימודים שיזמו הורים ולשגר את חוות דעתה זו אל השר, שהוא המוסמך להחליט אם לאשר את התכנית. (תקנה 9 לתקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), תשי"ד – 1953).

ג. הזדמנות להביע התנגדות - בטרם יחליט שר החינוך על מיזוג מוסדות חינוך, יאפשר לרשות המקומית להביע את התנגדותה למהלך (ס' 10 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953).

ד. חובת חיווי דעה - הרשות המקומית חייבת להביע את דעתה בפני השר בדבר מתן רשיון למוסד חינוך בתחומה (ס' 5 לחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט – 1969); כך גם לגבי הקמת מכינה קדם צבאית בתחומה (ת' 3 (ד) (3) (ג) לתקנות המכינות הקדם צבאיות, תש"ע – 2009).

4. עצמאות - סמכות מלאה לרשות המקומית - הנושאים המצויים בסמכותה המלאה של הרשות המקומית (העמודה השמאלית), הלכה למעשה, הם שניים בלבד: מימון עודף של תכנית לימודים משלימה (ס' 7 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953) ושל תכנית לימודים נוספת (ס' 8 לאותו חוק), ורישום תלמידים. משרד החינוך אינו מוסמך להתערב בהחלטתה של רשות מקומית להשקיע יותר כספים משמורה לה החוק – בתוכניות לימודים משלימות ונוספות,

בבתי-הספר הרשמיים; ומשרד החינוך אינו מתערב בביצוע בפועל של רישום התלמידים, להוציא סייגים מסוימים.

2.2.4. מגמות בהסדרה

מסקירת החוקים והתקנות לאורך שנות קיומה של המדינה עולה, כי בעוד בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה עסקו החוקים והתקנות במוסדות חינוך (אספקת קרקע, פתיחת מוסדות, ניהול רישום וכ"ב), הרי בעשורים האחרונים עוסקים החוקים והתקנות בתלמידים: ביטוח, חינוך מיוחד, הסעת נכים, שיבוץ תלמיד שהורחק, הודעה להורים על שיבוץ ספציפי של ילדם וכ"ב. התפתחות זו מתיישבת עם דבריו של Lubiencki (2003) בדבר השינוי הפרדיגמטי העובר על מדיניות החינוך בעולם המערבי, מעיסוק בשאלות מוסדיות כגון קניין וסמכות לעיסוק בשאלות אינסטרומנטאליות המתמקדות במטרות, זהות הגורם הנמצא בקצה הפעילות השלטונית ומהווה יעד שלה.

התפתחות זו חלה תוך התמודדות עם תמורה מרכזית אחרת: שני העשורים האחרונים של המאה העשרים מסומנים גם בישראל כנקודת הציון לראשית התפתחותה של יזמות בחינוך, צמיחתן של מסגרות לימוד פרטיות (ויינהבר, 2008; ויינשטיין, 2002; ולנסקי, 2003). בדו"ח בעניין זה שהוגש לשרת החינוך (ויינשטיין, 2002), נמנים בתי הספר של רשת "מעין החינוך התורני" במגזר החרדי, בתי ספר לאמנויות, לטבע ולמדעים, בתי ספר דמוקרטיים, בתי ספר של תל"י, נוע"ם ובתי ספר אנתרופוסופים כדוגמאות למסגרות שהוקמו מאז שנות ה-80. שבע ועדות הקים משרד החינוך בתקופה האמורה על מנת לעמוד על הסיבות לצמיחתן של המסגרות האלטרנטיביות (הועדות הן: שפירא, 1988; קשתי, 1991; רשף, 1994; ענבר, 1994; דוח הוועדה לבתי ספר בניהול עצמי, 1993; וולנסקי, 2001; ויינשטיין, 2002); כמעין סיום לתהליך של חיפוש הפתרונות המערכתיים ומתוך רצון לשנות מן היסוד את מערכת החינוך בכללה, הוקמה ועדת דברת (דברת, 2005), על-ידי הממשלה, ונקראה "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל".

מרבית הדוחות מסבירים את הקמתן של מסגרות חינוך חליפיות באי שביעות רצון של הציבור מהישגי מערכת החינוך בישראל, מן הערכים והתפיסות המנחים אותו. בנוסף, מצוינת השפעתן של גישות חינוכיות אלטרנטיביות, בהן בולט מקומו של הפרט הלומד בתהליך הלימוד והחינוך (כאמור לעיל, פרק 2.1.2). דו"ח ויינשטיין (2002) אשר עסק במסגרות חינוך יחודיות על-אזוריות הוזמן בשל החסר בהסדרה של תחום זה. הוא עסק בשאלת הסטנדרטים לפעולה של מסגרות חינוך חליפיות וגם בשאלת השינוי שיוצרת הקמתן בתפיסה המקומית של החינוך בישראל. כמסקנה של הדו"ח הוקמה ועדה לאישורן של מסגרות חינוך על אזוריות (חוזר מנכ"ל תשס"ג 6 (ג)), המוסמכת לבדוק בקשות של בתי-ספר רשמיים (בבעלות רשויות מקומיות) או מוכרים שאינם רשמיים (בבעלות פרטיות) להיחשב על-אזוריים ולרשום תלמידים בלא קשר למקום מגוריהם. עצם האפשרות היא חידוש ביחס

למצב הקודם, בו רק תלמידים שהופנו לפנימיות יכלו לבקש להירשם לבתי ספר מחוץ ליישובם ורק פנימיות – בדרך מסוימת וקבועה – היו מוסמכות לרשום תלמידים מחוץ ליישובם. מדובר בהסדרה בדרך של נוהל, אשר מציבה אתגר לרשויות המקומיות בצד האתגרים האחרים שעימם עליהן להתמודד.

2.2.5. הטלת תפקידים באמצעות נהלים

מעבר לכפיפות הברורה מאליה לחוקים ולתקנות, כפופות מחלקות החינוך ברשויות המקומיות לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. אין זו כפיפות רגילה, שהרי עקרונית נתונות הרשויות המקומיות למרות משרד הפנים. אך סעיף 59 לתקנות החינוך (כפי שהוסבר - המסמך המנדטורי שנותר בתקפו מכוח אימוצה של פקודת החינוך על-ידי הכנסת ב-1978) קובע למעשה את כפיפות רשויות החינוך המקומיות – שאינן אלא הרשויות המקומיות עצמן, לעניין העיסוק בחינוך - למנכ"ל משרד החינוך. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך עוסקים בנושאים רבים, שונים ומגוונים, הערוכים לפי "עץ מדורים" מסודר לפי א"ב, מ"אוכלוסיות מיוחדות" ועד "תרבות" (הטבלה המלאה של המדורים וציון מספר המופעים של הצירוף "רשות חינוך מקומית" נכון ליוני 2012 – נספח ג').

בהתאם לחלוקה המסורתית של תחומי העיסוק בין משרד החינוך לרשות המקומית בעולם (Manabu, 2008) ובארץ (בג"ץ 2910/04), מזכירים סעיפי חוזרי המנכ"ל את הרשות המקומית בתחומים הטכניים ונושאי התשתית הפיסית – נושאי אירגון ומינהל, בטיחות, ביטחון ושעת חירום. בתחומי הפדגוגיה (בחינות, דרכי הוראה, תוכניות לימודים) – אין משרד החינוך רואה מקום רב להטלת תפקידים על הרשות המקומית, הסעיף מרובה ההוראות ביותר הוא זה העוסק בחינוך המיוחד, ויש לשער שכך הדבר בשל התלות המרובה של תחום זה בהסדרת תשתיות פיסיות. יש להדגיש, כי מדובר בריבוי הנחיות לביצוע בפועל. כלומר, עצם החיוב וכן טיבו ואופיו נקבעים על-ידי משרד החינוך, בלא שינתן לרשות המקומית שיקול דעת. זהו דגם השיתוף המרובה בתוך חוקי החינוך והתקנות – דגם הביצוע מתוך כפיפות של הרשות המקומית למשרד החינוך.

חלוקת האחריות הקבועה בחוק, בתקנות ובנהלים, מממשת את מהותו של השיתוף במתן חינוך, הקבוע בסעיף 7 לחוק לימוד חובה. בצד ההתפתחויות המתוארות, יפנה תת הפרק הבא זרקור לנקודות מפתח בהתפתחות זו:

2.2.6 תמורות בחלוקת האחריות

הסמכות לשבץ תלמידים בבתי-ספר נתונה, כאמור, לרשויות המקומיות והיא בעלת משמעות רבה ביותר בקביעת מדיניות חינוך. במקור הונחו הרשויות המקומיות בחוק חינוך ממלכתי לרשום כל תלמיד במוסד הסמוך למקום מגוריו. עקב הרפורמה בחינוך בסוף שנות ה-60, הוסמו הרשויות

המקומיות לקבוע אזורי רישום, לאו דוקא בסמיכות מירבית למקום המגורים אלא תוך התייחסות למדיניות חינוכית אינטגרטיבית, שהותוותה על-ידי משרד החינוך (בלנק, 2004). במהלך שנות ה-70 וה-80 התבססה תחושה של חוסר נחת ממנגנוני השיבוץ ומן המדיניות (גל, 1995) ורבו הנסיונות של הורים להקמת מסגרות חינוך, שלפחות נחזו כמיועדות לעקוף את המדיניות החינוכית האינטגרטיבית המוכתבת מן המרכז. לעיתים היו רשויות מקומיות מעורבות ביזמות כאלה (Volansky & Friedman, 2003; Ichilov, 2009; בלנק, 2004; בן-אליא, 2000; גבתון, 2004; ויינשטיין, 2002; יאיר, 2009). יש הקושרים תהליך זה לשינוי בדרך הבחירה של ראשי הרשויות המקומיות (חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה – 1975) (בלנק, 2004; בן-אליא, 2000; ברקוביץ, 2012; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009; דגן-בוזגלו, 2010); הבחירה הישירה של ראשי רשויות שינתה את המעמד של הרשויות המקומיות בזירה הפוליטית בישראל ובין היתר הפכה את החינוך לתחום באמצעותו מבקשים ראשי רשויות לגייס תמיכה של תושבים מרוצים. יש הקושרים שינוי פוליטי זה בצמיחה של מסגרות חינוכיות אלטרנטיביות – ביטוי של היענות ראשי רשויות לרצונם של תושבים בעלי יכולת ומודעות. כפי שנסקר בפרק 2.1, התרחשו מאז שנות השמונים בעולם שתי תופעות מקבילות - מעבר מרכז הכובד של האחריות לחינוך מן השלטון המרכזי אל הרשויות המקומיות, והדגשת מקומו של הפרט המתחנך ומשפחתו בעיצוב מדיניות חינוך. למגמות אלה יש מן הסתם השפעה גם בישראל, אך זאת – כאמור, בנוסף ובמקביל לנסיבות מקומיות ובלתי תלויות, אשר הוליכו לדומיננטיות הולכת וגוברת של רשויות מקומיות בתחום החינוך, במקביל לשינויים בדגשים הפדגוגיים והערכיים במבנה מערכת החינוך (Gibton, 2011; ברקוביץ, 2012; ויינשטיין, 2002).

בכתיבה אודות הרחבת חלקן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך בישראל בולטת התייחסות לשני שינויים בחקיקה מן העשור הראשון לשנות האלפיים (למשל: לבקוביץ, 2008), שינויים אשר משפיעים על חלוקת האחריות בין זרועות השלטון ומעצימים את תפקידן של הרשויות המקומיות בחינוך. האחד הוא השינוי במעמד מנהל מחלקת החינוך שנקבע בחוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א – 2001. לפי החוק (סעיף 4), השכלה אקדמית וניסיון חינוכי הם תנאי סף למינוי אדם לתפקיד מנהל מחלקת חינוך. השינוי התקבל ברשויות מקומיות כפיתוח והגבהה של מעמד הרשויות המקומיות בתחום מדיניות החינוך הכללית (לבקוביץ, 2008). נראה כי הדברים מתפרשים כאמירה מפורשת של המחוקק כי הרשויות המקומיות הן גורם חשוב ומשמעותי, יותר משהיו בעבר, ביחס לעיצוב מדיניות החינוך.

השינוי האחר נוגע בסוגי מוסדות החינוך המתוקצבים על-ידי רשויות המקומיות: עד שנת 2007 היו הרשויות המקומיות בישראל חייבות, במשותף עם המדינה, לשאת בנטל קיומם של מוסדות החינוך הרשמיים בלבד. מאז הוחל תיקון 7 לחוק חינוך ממלכתי, אשר הוסיף לחוק את סעיף

11א וכוונה בשעת חקיקתו "חוק נהרי", הורחבה אחריות הרשויות המקומיות והן נושאות במימון כל מוסדות החינוך בתחומן, גם המוסדות המוכרים שאינם רשמיים. הרקע לשינוי טמון בפסיקת בית המשפט המחוזי (עת"מ ת"א 1187/05 נציגות הבית המשותף ברח' פפר נגד עיריית פתח-תקוה ואח'), לפיה רשויות מקומיות מנועות מהקצאת שירותים שאינם כספיים כגון קרקעות ומבנים - שלא על-פי נוהל הקצאה חוקי. נוהל כזה קבוע בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985, ולפיו חייבת רשות שלטונית לנהוג בשוויון בתקצוב מוסדות ציבור מאותו הסוג. אמנם, סעיפים 3א(ט), ו-י(י) לחוק קובעים באופן חריג כי את מוסדות החינוך של "מרכז החינוך העצמאי" ו"מעין החינוך התורני" ניתן לתקצב שלא בדרך שוויונית זו ובפועל – להעדיף אותם, אך זאת – קבע בית-המשפט בפסק-הדין הנזכר – רק ביחס למימון כספי ישיר, ולא ביחס למשאבים אחרים כגון הקצאת מבנה. וכך, בעוד ביחס למימון הכספי הישיר נהנו הרשתות הללו מקבלת מלוא הכספים, הרי לגבי הקצאת מבנים וקרקעות התברר כי עליהן להתמודד מול מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים אחרים, אשר באופן רגיל הקצאת המבנים והמשאבים עבורם נקבעת רק בעדיפות שניה, לאחר ההקצאה למוסדות הרשמיים. "חוק נהרי" נועד להבטיח למוסדות המוכרים שאינם רשמיים של ש"ס ויהדות התורה ("מעין החינוך התורני" ו"מרכז החינוך העצמאי", בהתאמה) הקצאה של תשתיות על-ידי הרשויות המקומיות, באופן שאינו מבחין בינם לבין מוסדות החינוך הרשמיים. אגב אורחא שופר גם מעמדם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, שאינם שייכים לשתי הרשתות הללו. שינוי זה הביא למעורבות של רשויות מקומיות בכלל מוסדות החינוך בתחומן. אם עד לאותו שלב היו רשויות מקומיות מעורבות – ולו בדרך הטכנית והתחזוקתית בלבד, כפי שתואר, במוסדות החינוך הרשמיים שבתחומן, הרי מעתה הורחבה אחריותן, ומכאן גם סמכותן – אל כלל מוסדות החינוך. חוק נהרי בוטל באוגוסט 2013, ולפי הנוסח שהתקבל לסעיף 11א רשאיות רשויות מקומיות להגדיל את השתתפותן בתקציבי מוסדות מוכרים בלתי רשמיים בתחומן – לפי בחירתן אך לא כחייב חוקי.

בנוסף לשינויי חקיקה אלה אשר שינו את מקומן ומרכזיותן של הרשויות המקומיות בזירת החינוך בישראל, חל שינוי בתקנות שמשמעותו אף היא העמקת משקלה של הרשות המקומית במדיניות החינוך: בשנת 2012 נקבע (תקנה 3 (3) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסד חינוך ממלכתי משלב), התשע"ב – 2012, כי השיקולים אותם מוסמכת הרשות המקומית לשקול בעת מתן חוות דעתה בשאלת ההסכמה להכרה במוסד ייחודי בתחומה, כוללים גם השלכות הקמת המוסד החדש על כלל התלמידים המשתייכים לאותה מערכת חינוך, ואשר אינם מעוניינים ללמוד במוסד החדש. חוות דעת מקבילה על אותן סוגיות מעביר גם מנהל המחוז במשרד החינוך. השינוי כלול בתקנות העוסקות במוסד ממלכתי משלב, כך שהן נוגעות רק להשפעת סוג זה של מוסדות ולא לכל בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. יוער בהקשר זה, כי בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ג – 1953, העוסקות במתן הכרה למוסדות חינוך שאינם רשמיים, נוספה בשנת 2009 תקנה (1א), לפיה מוסמך שר החינוך לשקול את השפעתה של הכרה במוסד בלתי רשמי על מערכת החינוך

הממלכתית, ובין היתר – סגירה צפויה של כיתות, כלומר – השפעה על מערכת החינוך ברשות המקומית. לא נדרשת חוות דעת של הרשות המקומית עצמה. חסר זה הוא קצה קרחון של ההסדרה המסורבלת של הליכי רישוי והכרה של מוסדות חינוך פרטיים, התמונה הכוללת מורכבת מעבר לדרוש בדיון על מקומן של הרשויות המקומיות כאן (בענין זה: הראל בן-שחר 2012).

בנוסף לשינויים בהסדרה בחוק ובתקנות, מתרחשים שינויים בסמכות ובאחריות בלא הסדרה, בתחום העסקת המורים. מימון שכר המורים מסור כולו בידי המדינה, כפי שנאמר קודם לכן, אלא שרשויות מקומיות מעורבות יותר ויותר הן במימון והן בפיקוח על עבודתם של מורים ומנהלים (וורגן, 2011; שורק ואח', 2009). בבתי-הספר היסודיים המורים הם, עקרונית, עובדי מדינה. בבתי הספר העל-יסודיים המורים הם עובדי הרשויות המקומיות או עובדי תאגידי חינוך (המכונים בשיח המקומי "בעלויות"), חלקם ותיקים מאוד כמו "אורט", "עמל", ואחרים – כגון רשת "עתידי", נוסדו בשנים האחרונות. שכרם של עובדי הרשויות המקומיות והבעלויות מועבר ממשד החינוך למעסיקים-בפועל. מעורבותן של רשויות מקומיות בהעסקת מורים, גם בבתי-ספר יסודיים, גדלה בהתמדה, בדרכים שונות (וורגן, 2011; שורק ואח', 2009). בחלק מהמקרים מועסקים מורים-בפועל על-ידי רשויות מקומיות מכוח ס' 8 לחוק חינוך ממלכתי, שעניינו תוכנית לימודים נוספת, אשר הרשות המקומית מוסמכת לממנה כהבנתה. אפשרות הפעלת תוכנית לימודים נוספת קבועה בחוק חינוך ממלכתי מאז נחקק בראשית שנות ה-50, אך רק בשנים האחרונות, במקביל וכחלק מביזורה של המערכת, נעשה בה שימוש (שורק ואח', 2009), ובמספר גדל והולך של בתי-ספר מופעלות תוכניות ביזמת הורים ובמימון (מלא או חלקי) של הרשות המקומית, גם בהוראת לימודי ליבה - תוכנית הלימודים הרגילה (וורגן 2011). בכל המקרים פועלות הרשויות המקומיות באמצעות רכישת שירותים מחברות המוקמות לצורך כך, כגון החברה העירונית "יובל חינוך" בתל-אביב, או באמצעות רכישת שירותים מגופים ועמותות, כגון "קרן קרב" או "קרן סקט"א רש"י" (דגן-בוזגלו, 2010; וורגן, 2011; שורק ואח', 2009). בפועל הופכות כך הרשויות המקומיות למעסיקות של המורים, ואף אם רשמית הן מקפידות שלא לשמש "מעביד" כמשמעותו בחוק, הרי השפעתן על המינוי והפיטורים של מורים במערכת לא מעטה.

2.2.7. חלוקת הסמכויות ושיקופה בעתירות לבתי-המשפט

מדיניות החינוך בישראל מתפתחת במידה רבה תוך מעורבות של בתי-המשפט, הנדרשים פעם אחר פעם לבחון את התנהלות רשויות השלטון בענין זה (Gibton, 2011; גבתון, 2003). החקיקה בתחום זה מוגבלת ולא מסודרת (Gibton, 2011), דבר שהופך את בתי-המשפט בישראל לשחקן דומיננטי בעיצוב מדיניות החינוך בישראל. תפקידו של בית-המשפט כשחקן בזירת המדיניות הציבורית אינו מוגבל לקביעות ההלכתיות היוצאות תחת ידיו (ברזילי, 2003). תפקיד נוסף ולא פחות

חשוב יש לבית המשפט, ככלל, בשיקופן של מגמות רווחות, בביסוס שיח חברתי ופוליטי מסויים (ברזילי, 2003) ובהעלאה של סוגיות ציבוריות לסדר היום (Hughes, 2003; Sage, 2000).

מבין סמכויותיה של הרשות המקומית הקבועות בחוק ובתקנות, הסמכות שנדונה פעמים רבות במיוחד היא הסמכות שצויינה (פרק 2.2.2, 2.2.6) כסמכות מרכזית של הרשויות המקומיות - קביעת אזורי רישום ושיוך תלמידים למוסדות חינוך בהתאם לקביעה זו. לפי התקנות (תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט - 1959) משייכת כל רשות מקומית מרחבים גיאוגרפיים למוסדות החינוך בתחומה, והמתגוררים במרחבים אלה נשלחים ללימוד במוסד המשוך; בשנות ה-70 עסק בית המשפט העליון לא מעט בסמכותה של הרשות המקומית לקביעת אזורי רישום ולפעולה בהתאם לכך, מאחר שעל מנת ליישם את מדיניות הרפורמה, שלחו רשויות מקומיות ילדים ללימוד בבתי ספר שאינם בהכרח הסמוכים ביותר למקום מגוריהם. רשויות מקומיות אשר הצטרפו לרפורמה שינו את אזורי הרישום על מנת ליצור אינטגרציה בין תלמידים מסביבות מגורים שונות. הפעלת תכנית האינטגרציה כרפורמה מערכתית נעשתה דרך היענותן של רשויות מקומיות למדיניות משרד החינוך (Ichilov, 2007; גבתון, 2003), ולפיכך בטאו על-פי רוב משרד החינוך והרשויות המקומיות באותה התקופה עמדה אחידה בעתירות שתקפו את פעולות הרשות המקומית בהתאם למדיניות זו חזר בית המשפט העליון וחיזק את ידיהן של הרשויות המקומיות שנענו למדיניות משרד החינוך ונמנע מלפסוק כרצון ההורים, חרף הבנה הולכת וגדלה להסתייגותם מן הרפורמה וממשמעותה לגבי רישום ילדיהם (גל, 1995). צמיחתן של מסגרות חינוך אלטרנטיביות למערכת הרשמית (ר' בפרק 2.2.4), שנעשתה בהסכמת משרד החינוך אם לא בעידודו, הסמיכה לעיסוק בנושא אזורי הרישום מאז 1990 גם את העיסוק בזכותם של תלמידים להירשם למסגרות על-אזוריות - לא רק מחוץ לאזור הרישום שבתחומי הרשות המקומית כי אם ממש מחוץ ליישובם. בצד הדיון בסמכותה הרחבה של הרשות המקומית בנושא הרישום והשיבוץ נדונה גם סמכותו של משרד החינוך לאשר את פעולתם של בתי ספר פרטיים בהתאם לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט - 1969. מאז 2000 נדונות עתירות בנושא חינוך גם בבתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מנהליים בהתאם לחוק בענין זה (חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, תש"ס - 2000).

על מנת להציג תמונה מלאה של חלקן של הרשויות המקומיות בישראל באחריות לחינוך יחד עם משרד החינוך, נבחנו פסקי-הדין שעסקו בשאלה זו מאז ראשית שנות ה-90. הבחירה במועד זה כנקודת פתיחה לבחינת פסקי הדין נבעה משתי סיבות: ראשית - העבודה עוסקת בתופעה שכפי שנאמר התפתחה בעולם וגם בישראל בחלק האחרון של המאה ה-20. שנית - בעבודה אחרת (גל, 1993; גל, 1995) נבחנו והוצגו פסקי-דין מאז הקמת המדינה ועד 1993, בשאלת בחירת בית-ספר על-ידי הורים. בפסקי-דין אלה נמצא, כי מאז ראשית שנות ה-70 ועד ראשית ה-90 התייצבו רשויות מקומיות עם משרד החינוך מול עותרים והציגו את מדיניותם כמדיניות אחת ואחידה. מכאן, מעניין לבחון את תמונת המצב החל מנקודת זמן זו, על מנת לברר שמא נוצר פיצול בעמדות השלטון - בין

שתי זרועותיו. טבלה מלאה של פסקי-הדין בהם הוגשו עתירות נגד רשויות מקומיות ומשרד החינוך – בנספח ד'. הטבלה נערכה כך שלצד הנושא המרכזי ועיקרי הפרשיה שבמוקד, מוצגות טענות משרד החינוך והרשות המקומית כפי שמביא אותן בית-המשפט: לעיתים במשותף בלי הבחנה ביניהן, ולעיתים – בנפרד, מן הסתם – כאשר טענותיהן נבדלות.

בדומה לשנים הראשונות שלאחר הרפורמה, גם במהלך שנות ה-90 וה-2000 הוגשו לבתי המשפט עתירות בהן קראו ההורים תגר על עצם חיובם להירשם למוסד חינוך מסוים דווקא, בהתאם לאזור רישום מסוים ובניגוד לרצונם. אלא שבניגוד לעתירות שהוגשו מייד או סמוך לאחר החלת הרפורמה, בהן ביטאו משרד החינוך והרשות המקומית עמדה אחידה, הרי בחלק מהעתירות שהוגשו לאחר 1990 מתברר בבית-המשפט כי בין הרשות המקומית למשרד החינוך אין תיאום, או אין תיאום מספיק; כך למשל בפרשת שפקמן (בג"ץ 4383/91): מתברר כי עיריית הרצליה החליטה לקבוע כי בית-ספר מסוים הוא על-אזורי, מבלי שהתקבל לכך אישור מנהל המחוז. בעת הדיון בבג"ץ מתייצבים העירייה ומשרד החינוך יחד בחזית אחת, וטוענים כנגד דרישת העותרים לקיים את ההבטחה שניתנה להם (על-ידי עיריית הרצליה!) ללמוד בבית-הספר – כי מימוש ההבטחה יפגע באינטגרציה. פעולה של הרשות המקומית בלא אישור ולכן בניגוד לסמכות מתבררת גם בפרשת מוננזון (בג"ץ 5273/97), שעסקה למעשה בתיקון טעות שעשתה הרשות המקומית ברישום תלמידים למסגרת פרטית. מתברר שגם כאן התירה העירייה את הפעולה, מבלי לעמוד על החיוב באישור מנהל המחוז. בעת הדיון בבג"ץ, מציג משרד החינוך את עמדתו כי בשנת הלימודים הנוכחית יש לאפשר לתלמידים העותרים ללמוד בבית-הספר. העירייה "מסכימה" להצעת משרד החינוך. לעומת זאת, בפרשת אפרת, אהוד ועמית (עת"מ חיפה 1292/03) הפרשה היא מעין היפוך לפרשות שפקמן ומוננזון: מתברר כי גורם במשרד החינוך – האגף לחינוך התיישבותי, שמהווה מחוז נפרד, לא-גיאוגרפי במשרד החינוך, אישר לעמותה פרטית לפעול ולרשום תלמידים, מבלי שיהיה מוסמך לכך – הסמכות מצויה בידי מנהל המחוז הגיאוגרפי במשרד החינוך. מתברר כי הרשויות המקומיות באזור בו מצוי המוסד החינוכי מתנגדות לעצם הרישום למסגרת שהיא בפועל על-אזורית, והעתירה היא תוצאה של פעולתן. בבית-המשפט מציגות הרשויות המקומיות – עיריית אור עקיבא ואיגוד ערים שומרון - עמדה נחרצת נגד רישום תלמידים לבית-הספר של העמותה, בעוד משרד החינוך אמנם מסכים שיש לבטל את הרישום, אך זאת מנימוקים מנהליים. בסופו של דבר נדחתה עתירת ההורים, בעיקר מהטעם שלא מיצו את ההליכים שעומדים לרשותם קודם לפנייה לבית המשפט; גם כאן, כמו בפרשת שפקמן בבג"ץ מציין בית המשפט המחוזי ואף מדגיש במפורש את הצורך הגובר בזמננו בקשב להורים, גם בהחלטות הרשות המנהלית.

בעוד קולן של הרשויות המקומיות הולך ונשמע בעתירות אלה בעוצמה גוברת כגורם דעתן ועצמאי, אם בתיאור המהלכים שבפועל הביאו לעתירות ואם במערך הטיעון בבית המשפט, הרי משרד החינוך מוצג לא פעם כמתנהל באיטיות, פועל כמגיב ופחות כיוזם וכמתקשה להיצמד למדיניות

אחידה (עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית' ל' מנכ"לית משרד החינוך ואח'; בג"ץ 5931 / 04 חגי מזורסקי ואח' ל' משרד החינוך ואח'; עת"מ י-ם 8899/08 משה צימרמן ואח' ל' משרד החינוך ועיריית מודיעין; עמ"נ ת"א 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אלקואסמי ל' משרד החינוך): בפרשת אפרת, אהוד ועמית המתוארת (עת"מ חיפה 1292/03) מתברר שיד אחת של משרד החינוך אישרה פעולה שלא היה בסמכותה לאשר, בעוד הזרוע שדוקא היתה מוסמכת – ככל הנראה לא ידעה על ההתרחשות. רק ההתקוממות של הרשויות המקומיות העירה את משרד החינוך לנקיטת עמדה ולפעולה; בפרשת צימרמן (עת"מ י-ם 8899/08) מתברר כי משרד החינוך והרשות המקומית צעדו יד ביד להקמת בית-ספר דמוקרטי על-אזורי, אך המשרד חזר בו משיתוף זה ולמעשה התנכר לו כאשר התחלפה השרה (שרת החינוך יולי תמיר החליפה את השרה לימור לבנת במאי 2006), בלא להתייחס כראוי להסתמכותם של התושבים. השקפתה של השרה החדשה לא תאמה את המדיניות שהתוותה קודמתה ומכוחה כבר הוקם בית-הספר. בפרשת עמותת חסידי חוסני אל קואסמי (עמ"נ ת"א 35243-03-10) דחה משרד החינוך בקשת רישיון שהגיש בית-ספר פרטי, תוך שהוא מתעלם מחוות דעת יסודית, מקצועית ומעמיקה שהוכנה לבקשת הרשות המקומית.

מבחינת העמדה שמציגות הרשויות המקומיות מול העותרים – הורים הדורשים להיעתר לדרישותיהם בענין חינוך ילדיהם, ראוי להבחין בין עמדת הרשות המקומית ביחס ליזמות עצמאיות וחדשניות שנעשות בתחומיה לבין אלה שמתפתחות מחוצה לה. בפרשיות שעסקו ביזמות עצמאיות ואלטרנטיביות בתחומי הרשות המקומית התברר לא פעם בבית המשפט כי לפחות בראשית התהליך תמכה הרשות המקומית ביזמה וקידמה אותה. כך למשל בפרשת שפקמן בהרצליה (בג"ץ 4383/91), פרשת מוננזון באשדוד (בג"ץ 5273/97), פרשת צימרמן במודיעין (עת"מ י-ם 8891/08) ופרשת עמותת חסידי חוסני אל קואסמי בבקה ג'ת (עמ"נ ת"א 35243-03-10). הדבר לא תמיד כך, למשל בפרשת שלם בירושלים (עת"מ י-ם 304/01) סירבה מנהלת החינוך בירושלים להיעתר לבקשות ההורים. יתכן שההבדל טמון במידת המעורבות של הרשות המקומית בהקמת בית-הספר החדש. לעומת זאת, כאשר היזמות העצמאיות מתפתחות באופן שמעורר דרישות הורים להעביר תלמידים מחוץ לתחומי הרשות המקומית, עמדתן של רשויות מקומיות עקבית ונחרצת, בהתנגדות חד משמעית (בג"ץ 715/89 שריג ל' משרד החינוך והמועצה האזורית מטה יהודה; עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית ל' משרד החינוך, עיריית אור עקיבא ואיגוד ערים שומרון; עת"מ חיפה 1334/05 יעל אדות ואח' ל' משרד החינוך והמועצה האזורית משגב; עת"מ ב"ש 3341/06 גובין ל' משרד החינוך ועיריית אשקלון; עת"מ ת"א 1902/07 ורדי ל' מ.א. גזר ומשרד החינוך; עת"מ חיפה 9268-08-09 יוסף ל' המועצה המקומית שלומי ומשרד החינוך; עת"מ מרכז 31083-03-11 קורנר ל' עיריית כפר סבא ומשרד החינוך). בבסיס עמדה עקבית זו מצוי נימוק ערכי אחד: הרשות המקומית עושה כמיטב יכולתה לדאוג לחינוך איכותי כשירות מיטבי לתושביה. הוצאת תלמידים מתחומה תפגע

בפעולתה. ראוי לציין, כי תשע הפרשות הנזכרות כאן כבקשות של הורים להוציא את ילדיהם ללימודים מחוץ לתחומי הרשות המקומית מצטרפות לשלוש פרשות שנדונו בבג"ץ עד 1990, ובהן ביטאו הרשויות המקומיות עמדה זהה בדיוק לזו הנזכרת כאן (בג"ץ 284/61 מורגנשטרן נ' מ.א. מטה יהודה; בג"ץ 273/63 דפנה פרס נ' מ.מ. מגדיאל; בג"ץ 421/77 ניר נ' מ.מ. באר יעקב). בלשונה של Fennell (2001) טוענות רשויות מקומיות אלה, כי יש להגן על תפקידן כמסדירות את "יצור" החינוך על-ידי התלמידים בישוב, לטובת כלל הצרכנים של החינוך. ובמסגרת המושגית שמשמשת את המחקר הנוכחי מציגות הרשויות המקומיות תפיסה של החינוך כשירות ציבורי כוללני, רואות את עצמן כמחוייבות כלפי כלל תושביהן ומבקשות להעדיף מדיניות מחוייבת זו כלפי הכלל על פני העדפת רצונם של פרטים באותו הציבור. לעומת העמדה הנחרצת והמתנגדת של הרשויות המקומיות להוצאת תלמידים מתחומן לצורך חינוכם במסגרות פרטיות, משרד החינוך דוקא מבטא לעיתים, גם אם – כאמור – בשפה רפה, תמיכה לפחות חלקית ביזמות כאלה: כך, לדוגמא בפרשות שריג (בג"ץ 715/89) ואפרת (עת"מ חיפה 1292/03), שעסקו בהקמתם של בתי-ספר על-אזוריים בתחומי מוסדות חינוך ששימשו בעבר פנימיות, מתברר כי האגף לחינוך התיישבותי במשרד החינוך עמד מאחורי הקמת בתי-הספר. בפרשת קורנר (עת"מ מרכז 31083-03-11) מוזכר כי מנכ"ל משרד החינוך קורא לרשויות המקומיות בסביבת ביה"ס בכפר הירוק "לגלות גמישות" ביחס לאישורים שעליהן לתת לפי התקנות להעברת תלמידים מתחומן ללימודים במקום אחר.

אם לשפוט לפי עמדות הרשויות המקומיות הבאות לביטוי בפסקי הדין, נראה כי כאשר הסוגיה הנדונה היא דרישות פרטניות של הורים לשיבוץ ילדיהם בבית-ספר בתחומי הרשות המקומית, מגלות רשויות שונות עמדות שונות, לעיתים תומכות ולעיתים מתנגדות. ואפשר – אם כי אין בידינו מידע – כי מידת מעורבותן ביזמות יוצרת את השוני. אולם כאשר דורשים הורים לשבץ את ילדיהם בבתי-ספר מחוץ לתחומי הרשות, מבטאות רשויות מקומיות עמדה לפיה החינוך הוא שירות ציבורי כוללני, מסוג מסויים: הן מתנגדות למתן לתלמידים אפשרות לימודים מחוץ לתחומן, ומבקשות כי בית-המשפט יעדיף את אינטרס הציבור הכללי המתגורר בתחומי הרשות המקומית ומיוצג על-ידיה. התרשמות זו היא חלקית ביותר: ראשית, כפי שנסקר כאן, התפיסה מבוטאת על-ידי רשויות מקומיות במקרים שמובאים בפסקי דין, כלומר - בדרך עימות של הרשות המקומית עם תושבים. אין לדעת מה עמדת רשויות מקומיות שלא הגיעו לבית המשפט, בין אם משום שבתחומן לא צמחו טענות של תושבים, בין אם נעתרו למי שבטאו התנגדות לפעולתן ובין אם הסכסוך נפתר מחוץ לבית המשפט. חשוב לזכור, כי עצם קיומן של עתירות מוטה מלכתחילה על-ידי מאפייני אוכלוסיה: ראשית, נדרשת רמה מסויימת של מודעות אזרחית ויכולת כלכלית לשימוש בבית המשפט כמכשיר להסדרת זכויות (Taylor et. al., 2002). שנית, המקרים מתארים את עמדת הרשויות המבוטאת מול תושבים המבקשים לצאת מן המערכת. על בחירה זו של הורים אלה טוענת Fennell (2001) כי משמעותה

היא השמעת קול באמצעות יציאה – פעולתם אינה רק ויתור על הצריכה של החינוך המערכת. היא משפיעה על תלמידים אחרים במערכת, כאשר ילדיהם שלהם מוצאים מתהליך היצירה של החינוך. בשל האופן שבו נחשפות עמדות הרשות – דרך פרשיות משפטיות, אין לדעת האם מדובר באי קבלה של התושבים את רעיון המקומיות, באי מודעות שלהם לקיומו, או בכישלון של הרשות המקומית בשכנוע האזרחים ברעיון זה (Taylor et. al., 2002). כאן המקום לנהות, האם מעצבי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות מוליכים את התושבים בדרך שעשויה לקדם את המקומיות כרעיון, לעורר מוטיבציה פנימית ללקיחת חלק, אחריות ושותפות של כלל התושבים, בתחום החינוך?

המגמות המתפתחות בעולם להעדפת המקומיות כיחידה ארגונית דומיננטית של התארגנות אזרחית, התמורה ביחסי השלטון המרכזי והמקומי בישראל בתחום החינוך והדיון הציבורי אודות יעדו של החינוך כשירות ציבורי, מחדדים את הצורך להרחיב את בחינת השאלה של תפיסת קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות בשאלה זו. העיסוק הרחב בעמדות הרשויות המקומיות בנושאי אזרחי הרישום ופתיחת בתי ספר בדיונים משפטיים, מעורר צורך לבחון את מעורבות הרשויות המקומיות בנושאים אלה, בצד נושאים נוספים המרכיבים את מדיניות החינוך.

פרק 3: פיתוח השערות המחקר

3.1 תפיסת החינוך ברשות המקומית – שרות ציבורי כוללני

מקומיות כתפיסה במדיניות ציבורית פירושה ראיית הזרוע השלטונית המקומית כזרוע בעלת סמכויות ותפקידים עצמאיים, נבדלים מאלה של הזרוע המרכזית. מבחינה הסטורית, קדמה למעשה המקומיות כצורת ארגון אזרחית להתארגנויות הלאומיות (De Vries, 2000). לאורך הזמן, מאז כינון של מדינות הלאום, התפתחו במדינות שונות דגמים שונים של זיקה בין השלטון המרכזי למקומי; לעיתים פועל השלטון המקומי כסוכן של השלטון המרכזי, לעיתים כמקביל לו, ובדרך-כלל תוך מזיגה כלשהי של הדגמים או קיומם במקביל (Essuman & Akyeampong, 2011; Pratchett, 2004). בעשורים האחרונים, נודעה למקומיות עדנה מחודשת: עתה התפתחה כהיענות לדרישת הביזור של השירותים החברתיים, כחלק מן הניאוליברליזם ומביקורתנו על הכוח המופרז שבידי השלטון המרכזי (Le Grand, 2003; Newman, 2009; Stewart, 2003). בנוסף, נשענת המקומיות על הצדקות עצמאיות לפיתוחה, בעיקר הראיה של יתרון אספקת שירותים ביעילות על-ידי יחידה שמטפלת במספר מצומצם יחסית של מקבלי שירותים (Coaffee, 2006; De Vries, 2000). תפיסת המקומיות שהתפתחה בראשית 2000 כהמשך לדרישות הביזור בשירות הציבורי, היא תפיסה אשר יש בה אפיונים של הגישות הניאו ליברליות – שיתוף אזרחים ומתן הזדמנות לפרטים ולקהילות להשמיע קולן ולהשתתף בעיצוב השירותים החברתיים (De Vries, 2000; Saiger, 2009). המקומיות החדשה (New Localism), כמעין דגם משופר של מקומיות, פירושה חלוקה חדשה של תחומי אחריות בין השלטון המרכזי למקומי תוך שיתוף אזרחי בעיצוב שירותים ציבוריים; על מנת להמנע משחיתות, שנחשבה בעבר תוצר לוואי הכרחי של הקשר הבלתי אמצעי בין גורמי שלטון למקבלי שירותים, מבססת המקומיות החדשה את פעולת הממסד השלטוני על עקרונות שקיפות ואחריותיות, כאשר השיתוף האזרחי מגוייס גם לצורך מטרה זו, כמנגנון בולם ומאזן (Coaffee, 2006). חינוך הוא אחד השירותים הציבוריים המרכזיים, וגם דרך התבוננות מקרוב בהתפתחות השקפות המעצבות מדיניות חינוך ניתן להבחין בתמורות במדיניות הציבורית ברוח הניאוליברלית ובעקבות המקומיות החדשה (Crowson & Goldring, 2009; Hadgson & Spours, 2012; Pratchett, 2004). לחינוך תפקיד נפרד וייחודי בפיתוחה של מקומיות. יש לו משקל בעיצובה של תרבות, בשימור ערכים מן העבר ובהחלת שינויים וחדשנות עתידית (Essuman & Akyeampong, 2009; Weis, 2011). כלומר, לחינוך תפקיד כפול במערכת המקומיות החדשה: הוא מתעצב מתוך קשב לפרט ולקהילה, שיתוף אזרחים כפרטים וקבוצות בקבלת החלטות (Hadgson & Spours, 2009; Saiger, 2012), והוא יוצר מכנים תרבותיים, ערכיים וסמליים משותפים בקרב קבוצות תושבים לבנייה ויצירה של הזדהות מקומית עצמאית (Essuman & Akyeampong, 2011; Weis, 2011).

2009). תנאי ראשון להפיכתן של השקפות עולם לקווים מנחים של מדיניות הוא אימוצן על-ידי בעלי התפקידים – ממונים או נבחרים – בגופים השלטוניים (Le Grand, 2003). קובעי מדיניות ברשות המקומית עשויים לזהות את היכולת האינהרנטית של החינוך, מעצם הגדרתו, להוות מכשיר קהילתי של גיבוש, טיפוח והנחלה של ערכים תרבותיים (Crowson & Goldring, 2009; Hadgson & Spours, 2012; Pratchett, 2004), ובעקבות זאת לראות את הרחבת תפקידן של רשויות מקומיות בחינוך הן כמכשיר והן כיעד של בניית המקומיות. חשיבות תפקידם-שלהם עשויה לינוק את כוחה מפיתוחה של המסגרת המקומית ומהעלאת מרכזיותה וחשיבותה בעיני תושבים. ראייה זו מאירה את הגדלת חלקן של הרשויות המקומיות בהשפעה על עיצובו של החינוך מזווית נוספת, מעניקה נימוק עצמאי להגדלה זו, מעבר להנמקה הטכנית, של העברה יעילה ליחידה פוליטית מצומצמת. בישראל גדל הלכה למעשה חלקן של רשויות מקומיות בהשפעה על מדיניות החינוך מאז שנות ה-80 (בלנק, 2004; וורגן, 2011; דגן-בוזגלו, 2010; לבקוביץ, 2008; ענבר וחושן, 1997). החינוך נעשה נושא מרכזי ודומיננטי על סדר היום הפוליטי של ראשי רשויות מקומיות, מאז נחקק החוק הקובע את בחירתם הישירה על ידי תושבים (חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם), התשל"ה-1975), (בן-אליא, 2005; בלנק, 2004). במחלוקות שנדונו בבתי המשפט בנושא חינוך מבטאות רשויות מקומיות עמדה המצדדת בחינוך המקומי – הן כיעד והן כמכשיר: הן מתנגדות להוצאת ילדים מתחומן וטוענות כי על בית המשפט להעדיף את עמדתן המושמעת מתוקף תפקידן כמופקדות על טובת הציבור המתגורר בתחומי הרשות בכללו, לא רק את רצונם ובחירתם של הורים ותלמידים המבקשים לצאת מן המערכת המקומית.

1H: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות יטו לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני, יותר מאשר כשירות ציבורי פרטני.

3.2 תפיסת החינוך של גורמי השפעה

הדגשת קולו של הפרט, בתוך עיסוק בזכויות תושבים ואזרחים ובחובות השלטוניות הנגזרות מהן מחוזקת בעיצוב מדיניות חינוך על-ידי גורמים נוספים. ההגות הפדגוגית מאז סוף המאה העשרים מדגישה את מרכזיותו של הפרט המתחנך במעשה החינוכי בכללו (Manabu, 2008; Siegel, 2009). מימוש עצמי, השאת יכולותיו של הפרט בתחומים שונים ומגוונים נתפסים בגישה זו כמטרה של כל מעשה חינוכי, ובכלל זה ארגון החינוך ועיצוב מדיניות החינוך. על עיצובן של תכניות לימודים ומסגרות חינוך משפיעות גישות דמוקרטיות הדורשות קשב לילד כפרט ושיתוף של הילד ומשפחתו בגיבוש ההליכים החלים עליו (Ruthmanne & Charles, 2008), כך בעולם וגם בישראל (Ravitch, 2010; ויינשטיין, 2002). אחד הביטויים לבולטות השקפות אלה בשיח מדיניות החינוך בישראל לענין זה הוא עמדת משרד החינוך בשאלה זו. עמדה זו באה לביטוי ביצירת מנגנון לאישור פעולתן של יזמות עצמאיות (ויינשטיין, 2002) ובעמדה הגלויה שביטא משרד החינוך בחלק מן

הסכסוכים שנידונו בבתי-המשפט (למשל – אפרת אהוד ועמית, עת"מ חיפה 1292/03, קורנר, עת"מ מרכז 31083-03-11). התפתחות הפסיקה בתחום זה מגלה כי בתי-המשפט חוזרים בעשור האחרון שוב ושוב על הצורך להקשיב לקולם של הורים ולתת משקל רחב לדעתם ביחס לחינוך ילדיהם (למשל: עת"מ חיפה 1292/03 אפרת אהוד ועמית; עמ"נ ת"א 5264-12-10, פרשת ביה"ס חברותא). לפיכך אשר, כי קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות יראו את הגישה של גורמים בעלי השפעה – משרד החינוך ובתי המשפט כנוטים לתפיסה פרטנית של החינוך כשירות ציבורי.

H2: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות יטו לראות את תפיסת החינוך של שותפי התפקיד - משרד החינוך ובתי המשפט - כשירות ציבורי פרטני, יותר מאשר כוללני.

3.1 תפיסת חינוך כשירות כוללני כגורם למעורבות הרשות המקומית בחינוך

מעורבות בתחום ציבורי כלשהו באה לביטוי בהיענות לדרישות החוק המסמיך לפעולה והישמעות להנחיות גופים שלטוניים ממונים או מפקחים, בצד נקיטת יוזמות וקבלה של תפקידים באופן עצמאי (Agyemang, 2009; Champney, 1988). מעורבותן של רשויות מקומיות בהבטים המהותיים של החינוך והגדלת חלקן באחריות לביצועו היא תופעה משותפת למדינות הנתונות להשפעה של מגמות הביזור מאז סוף המאה ה-20 (Coafee, 2006; De Vries, 2000; Weis, 2009). לתפיסה המסורתית המייחסת יתרון ליחידת ארגון קטנה יותר כגורם יעיל ואפקטיבי לאספקת השירות מצטרפות תפיסות חדשות שתובעות אחריות מקומית לשירותים ציבוריים (De Vries, 2000). מעורבות רשויות מקומיות בתחום זה או אחר עשויה להבחן בדרכים שונות, ואחת הפופולאריות היא בחינת הנכונות להשקעה כספית עצמית שלהן (Champney, 1988; Labaree, 2003) או תוך בחינה מעמיקה של תחומי תוכן (Agyemang, 2009; Champney, 1988). על מנת לתאר את תחומי המעורבות יש להתייחס לשיטה הנוהגת בכל מדינה ומדינה, מאחר שהשונות בנושא זה עשויה להיות רבה ביותר, בהתאם לתרבות, למורשת המנהלית ולמכלול רחב ביותר של גורמים (Essuman & Akyeampong, 2011). יתר על כן: מורכבותו של שירות ציבורי כחינוך ומורכבותו של הזיקות בין זרוע השלטון המרכזית למקומית, עשויה ליצור קווי רצף בין מרכז לביזור, כך שהתמורות בתחום המדיניות הציבורית בנושא זה עשויה לבוא לביטוי בשינויים במקום על קו הרצף – שינויים שאף הם עצמם נבדלים ממדינה למדינה באופן שמקשה על הכללה (Turner & Hulme, 1997). בישראל גדל משקלן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך וקולן בהשפעה והעיצוב על הנעשה בבתי הספר נשמע בעצמה גוברת והולכת (בן אליא, 2000; לבקוביץ, 2008; ענבר וחושן, 1997; פלג, 1993). הסטורית, התחום המרכזי הנתון לסמכותן של רשויות מקומיות בנושא חינוך הוא רישום תלמידים. שינויים שחלו בחברה הישראלית בתחום זה, אשר הביאו הורים לבחור לילדיהם מסגרות שונות מאלה שאליהן נשלחו, הביאו את הרשויות המקומיות למרכזת של זירה, כאשר הן מהוות גורם

דעתן, מתעמת ומחליט ביחס ליזמות הורים (Volansky & Friedman, 2003; Ichilov, 2009; בלנק, 2004; בן-אליא, 2000; גבתון, 2004; ויינשטיין, 2002; יאיר, 2009). השינוי הפוליטי הנוגע לדרך הבחירה של ראשי הרשויות המקומיות היתה גם בענין זה נקודת מפנה: חינוך היה למטבע פוליטי בדיאלוג בין ראשי רשויות לבוחריהם. שינויי חקיקה בעשור הראשון של 2000 עוד חיזקו את מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך, במיוחד אמורים הדברים בהטלת האחריות גם למוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים (תיקון 7 ו-11 לחוק חינוך ממלכתי, חוק נהרי וחוק גפני בהתאמה), כלומר – בעיסוק הישיר בהקמתם של בתי-ספר בתחום הרשות המקומית, ולא רק בתי-הספר הרשמיים הנעשית בכוח הנחיה של משרד החינוך. תמורות בשוק העבודה הישראלי ניכרות גם בהעסקת מורים (פז-פוקס, 2010). דרישות פדגוגיות להוספת כוח אדם מתורגמות גם לצורך אזרחי שהרשות המקומית מגויסת למלא, וכך הופכות רשויות מקומיות מעסיקות בפועל של מורים (וורגן, 2011; שורק ואח', 2009). הדבר נעשה בעיקר בתכניות לימודים נוספות, אך גם בלימודי היסוד (וורגן, 2011). מינוי מורים ופיטוריהם בלט כנושא בו מבקשות רשויות מקומיות להגביר את השפעתן כבר בסקר שערכו ענבר וחושן ב-1997: נמצא, כי מנהלי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות שהתבקשו לציין, באילו מן התחומים נראה להם כי רצוי להרחיב את מעורבות הרשות המקומית, ציינו נושא זה כאחד החשובים (ענבר וחושן, 1997).

לאור האמור, נבחרו במחקר הנוכחי ארבעה תחומי תוכן, אודותם התבקשו הנשאלים לציין את מידת המעורבות של הרשות המקומית. בחירת הנושאים נעשתה בהתייחס להסדרה החוקית שלהם ובהתאם לזרקור שהושלך לעברם בספרות בנושאים בהם העמימות יוצרת ענין מיוחד. התחומים בהם הרשות המקומית מעורבת לפי החוק והתקנות מוצגים בטבלה נספח ב', חוזרי המנכ"ל – נספח ג', פסקי-הדין – נספח ד'. הנושאים שנבחרו לעיסוק במחקר הנוכחי:

קביעת אזורי רישום – תחום המצוי בסמכותה של הרשות המקומית, ונדרש לו אישור מנהל המחוז (תקנה 7 ו-7א לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום)). נושא זה העסיק פעמים רבות במיוחד את בתי המשפט בתחום החינוך, תוך עיסוק רחב בשאלה – האם בשבצה תלמידים בבית-ספר זה או אחר על רשות מקומית להעדיף את נטיות הפרט ובחירותיו, או את אינטרס הציבור הכללי. תפיסתה של הרשות המקומית בענין זה היא שעמדה במרכז פסקי הדין בנושא.

הקמת בתי-ספר חדשים – תחום אותו מבצעת הרשות המקומית בשיתוף משרד החינוך (ס' 7 (ב) לחוק לימוד חובה). הנושא העסיק כמה וכמה פסקי-דין, תוך בחינה מקבילה של השאלה בדבר העדפת בחירות הפרט לעומת סמכות הרשות לפעול למען מדיניות כוללת.

הפעלת תכניות לימודים נוספות – רשות מקומית מוסמכת לממן תכניות אלה (ס' 7-8 לחוק חינוך ממלכתי, ת' 8-9 לתקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת)), הוראת תכנית לימודים נוספת טעונה את אישור השר, אך הרשות המקומית מוסמכת לחוות דעתה על התכנית טרם אישורה. לפי הספרות הסוקרת את מדיניות החינוך בישראל, עושות רשויות מקומיות בשנים

האחרונות שימוש רחב בסמכותן זו, שהיתה קיימת עוד מימי הראשית של המדינה (ויינהבר, 2008; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009). השינוי בתחום מעורר סקרנות לבדיקת הקשר של עמדות קובעי מדיניות ביחס אליו, כתחום בו מעורבת הרשות המקומית בחינוך.

העסקת מורים – רשויות מקומיות משמשות מעסיקות של חלק ממורי בתי הספר התיכוניים, אשר המדינה מממנת את שכרם. מרבית מורי בתי-הספר בישראל, שעובדים במערכת החינוך היסודי, מועסקים על-ידי המדינה. כל תהליכי הרישוי, השיבוץ והפיטורין של מורים, בכל שלבי החינוך, מסורים לפי החוק למנכ"ל משרד החינוך (סעיפים 7,8 לפקודת החינוך). ענבר וחושן מצאו כבר לפני למעלה מעשור כי רשויות מקומיות מעוניינות להרחיב את השפעתן בתחום זה. בשנים האחרונות נצבר ידע לפיו רשויות מקומיות מעסיקות מורים בהיקף גדל והולך, גם בחינוך היסודי, וזאת – לא בהעסקה ישירה כי אם באמצעות חברות המוקמות לצורך כך או באמצעות שכירת שירותים מקבלנים (וורגן, 2011; שורק, 2010). אלא שדרך זו יוצרת בעיות רחבות מאוד – העסקה בתנאים נחותים, מצד אחד, והתרופפות הפיקוח על איכות ההוראה – מצד אחר. התמורות המתוארות הצדיקו כלילת נושא זה בין התחומים בהן תיבחן מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

ארבעת הנושאים מהווים קשת תחומים מהם יכולה להילמד מעורבות רשויות מקומיות בחינוך בישראל כיום: שניים – קביעת אזורי רישום ופתיחת בתי-ספר עוררו מחלוקות סביב הגישות האפשריות של רשות שלטונית ביחס לחינוך כשירות ציבורי; שניים – תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים מוזכרים בספרות חינוכית עכשווית כתחומים אשר רשויות מקומיות מגלות בהם מעורבות גוברת. בנוסף, מציגים הארבעה קשת של תחומים מנהליים לעומת תחומי תוכן (Manabu, 2008): קביעת אזורי רישום והעסקת מורים הם סוגיות מנהליות-מוסדיות (Lubienski, 2003), אחד הוא תחום פדגוגי מובהק – תכניות לימודים נוספות. פתיחת בתי-ספר עשויה להיות בעלת היבטים משני הסוגים, בהתאם לגורם היוזם ולטיב בית הספר המוקם. בכלילת ארבעת התחומים ניתן ייצוג לכלל תחומים בהם עוסקות רשויות שלטון – ארצית ומקומית – בחינוך, תוך שחלוקת התפקידים ביניהן עוברת שינוי ותמורה בעשורים האחרונים (Manabu, 2008; Weis, 2009). בנוסף, מציגים ארבעת התחומים קשת של זיקות בין משרד החינוך לרשות המקומית: בקביעת אזורי רישום מוסמכת הרשות המקומית לקבוע ונדרש אישור מנכ"ל משרד החינוך; פתיחת בתי-ספר אמורה להיעשות במשותף; לגבי תכניות לימודים נוספות אין לרשות המקומית סמכות לקבוע, אך היא מוזמנת לחוות דעתה אם רצונה בכך ורשאית לממן בעצמה כהבנתה; בנושא העסקת מורים אין לרשות המקומית כל סמכות, אך דוקא לגביו ציינו ענבר וחושן (1997) כי בעלי תפקידים ברשויות מקומיות בישראל מבקשים להגביר בו את השפעת הרשות.

מעורבות הרשות המקומית בתחום כלשהו עשויה להימדד גם בהתאם להחלטותיה הכספיות (Champney, 1988; Labaree, 2003). המעורבות הכספית של רשויות מקומיות בחינוך עשויה להימדד באמצעות ההוצאה של הרשות המקומית, ממקורותיה העצמיים. אין זה נתון שמתפרסם

כשלעצמו, אך ניתן לחלץ אותו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים אודות ההכנסה של רשויות מקומיות ממשרדי הממשלה השונים, אודות ההוצאה לתחומים שונים ובנוסף מפרסמת מספרי תלמידים בכל רשות. באופן כזה ניתן לחלץ מהי ההשקעה נטו של כל רשות מקומית בחינוך ולקבל בדרך זו תמונה אודות המעורבות בחינוך, מבחינה כספית.

מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך הוצגה בפרק סקירת הספרות כאחד מביטויי הביזור בשירות הציבורי, בישראל ובעולם, מאז שנות השמונים של המאה העשרים. גדילת חלקן של רשויות מקומיות בעיצובה של מדיניות חינוך היא תולדה של התפתחויות פוליטיות, חברתיות, משפטיות וכלכליות – בעולם וגם בישראל, מטעמים של השפעה חיצונית ומטעמים עצמאיים. השינויים בהשקפת העולם החינוכית, העדפת הפרט ובחירותיו – בין אם הפרט הלומד ובין אם הוריו ומשפחתו, הינם ביטוי נוסף לתמורות שחלו בישראל ובעולם באותה התקופה. סמיכותן של שתי התופעות והיותן, לפחות בראיה אפשרית, ביטויים שונים של השפעת הניאוליברליזם במדיניות הציבורית, עשויה להסמיך זו לזו; ניתן היה לשער, כי עצם התרחשותן של התופעות במקביל, תלמד על קשר של סיבה ותוצאה. ואולם, הידע העובדתי המועט שקיים, מקורו בהצגת העמדה הגלויה של רשויות מקומיות, במחלוקות משפטיות שנתגלעו בין לבין הורים בדבר שיבוץ הילדים בבתי הספר. הידוע בענין זה מצביע דוקא על כיוון הפוך; סקירת עמדות הצדדים הניצים במחלוקות מרכזיות בתחום החינוך בבתי המשפט מלמדת, כי רשויות מקומיות בישראל מבטאות עמדה המעדיפה את האינטרס הציבורי הכוללני ומבקשת להעדיפו על פני האינטרס הפרטני. כפי שהוסבר, זוהי תמונה חלקית והיא היא המחייבת בחינה אמפירית. בשלב זה, כאשר יש לגזור השערה מתוך הידע הקיים, אשר כי יהיה קשר בין תפיסה זו לבין מעורבותה של הרשות המקומית בחינוך, וזאת בכל אחד מתחומי התוכן – קביעת אזורי רישום, פתיחת בתי-ספר, יוזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים, ובתחום הכספי – בהוצאה העצמית של הרשות המקומית לחינוך.

H3: ככל שתפיסת החינוך של מעצבי מדיניות החינוך ברשות המקומית כוללנית יותר,

תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

3.2 מנהיגות מעצבת כגורם למעורבות הרשות המקומית בחינוך

Essumson & Akyeampong (2011) מצביעים על חשיבות הצמיחה של המנהיגות המוליכה את המקומיות כרעיון מתוך המונהגים עצמם, מן השטח. מחקריהם מגלים הצלחה גדולה יותר של רעיון המקומיות כמנחה של מדיניות ברשויות מקומיות בהן התעוררו תושבים לפעילות, קבעו את תכניה, בחרו את המתאימים להוליך אותה מתוך עצמם. אך בנקודת פתיחה זו אין די: Putnam (2001) הציג את פעולת קהילה, קבוצה ארגונית אזרחית לעבר מטרה משותפת דרך היענות למטרות וערכים שמציג מנהיג, הסוחר אחרים בעקבותיו מתוך שכנוע ונכונות לתרומה אישית לתהליך. סגנון המנהיגות ההולם תהליכים של שינוי המגיע מתוך קהילה ורותם את חבריה למעורבות

מוכר בחקר ארגונים כסגנון מנהיגות מעצב, Transformative Leadership (Bass, 1985; Bass & Burns, 1978; Avolio, 1994). המנהיג המעצב מעורר במונהגיו היענות והרתמות לפעולה יחד אל עבר מטרה שהיא מעבר לסיפוק צרכים מידיים. הולדתו של הסגנון במערכת המושגית שהציגו Burns (1978) ו-Bass (1985) (Bass, 2007), המבחינה בין סגנון זה לבין סגנון המנהיגות המתגמלת (Transactional Leadership). המנהיג המתגמל הוא זה שיחסיו עם מונהגיו מתנהלים כסחר חליפין פוליטי, בעוד המנהיג המעצב הוא זה שמוכן להוליך את מונהגיו לשינויים אמיצים, תוך העברת אחריות ועידוד הענות פנימית. בתפיסה זו נבנית משמעותה של הפעילות האישית כחלק מארגון ובנייה של הון חברתי (Putnam, 1995). המשתתפים בפעילות הארגונית המונהגת בסגנון מעצב מכוונים לראות לנגד עיניהם אחריות אישית לאינטרס הקבוצתי הכולל. מכאן נובעת תכונת יסוד של המנהיגות המעצבת הקושרת אותה קשר הדוק למקומיות החדשה: המדיניות המובלת בהנהגת מנהיג מעצב היא מדיניות המבטאת את תפיסותיהם של המונהגים והם לוקחים בה חלק, תוך אחריות על הפעלתה ועיצובה במשותף (Mathews, 1996).

המקומיות החדשה, שבמרכזה שיתוף בין גורמים הלוקחים חלק באספקה וקבלה של שירותים חברתיים (Coafee, 2006), תובעת ניהול בתוך שקיפות ואחריותיות. סגנון המנהיגות המעצב מנחה לניהול בתוך ערכים אלה, בצד קשב לאחר, קבלה, סולידאריות, מעורבות (Bass, 1978; Burns, 1985). הרעיון של המקומיות החדשה להניע אזרחים להיות שותפים לעיצובם של שירותים חברתיים, לקחת חלק ואחריות על תהליכים ולראות את המטרות האישיות מוגשמות באמצעות תהליכים אלה, מקרבת את שתי הפרדיגמות מבחינה רעיונית (Putnam, 2001). בדיון אודות מדיניות חינוך בולטת הקרבה בין הבסיסים הרעיוניים: סגנון המנהיגות המעצב מוזכר כחלק מהגורמים המאפשרים יצירת קהילה מגוונת, בה המשתתפים מעודדים לראות בקידום הארגון חלק מגורמי ההנעה האישיים ושילובם בדרך מיטבית עם מטרות הארגון (Mathews, 1996; Ross & Gray, 2006).

H4: ככל שמעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות יטו לסגנון מנהיגות מעצב, תגדל מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך.

3.5. תפיסת מעורבות התושבים ומעורבות הרשות המקומית בחינוך

העברת אחריות לשירותים חברתיים אלה ואחרים מידי השלטון המרכזי לידי השלטון המקומי הינה מן המאפיינים של המדיניות הציבורית מאז שנות ה-80. אחד הנושאים שהיוו מוקד לביקורת על מעורבות ממשלתית בשירותים חברתיים היה הסרבול וחוסר היעילות. ביזור האחריות השלטונית לשירותים אלה הועלה כאחד הפתרונות, כגורם מפחית בירוקרטיה ומגביר נגישות לאזרחים (De Vries, 2000; Le Grand, 2003; Newman, 2009; Stewart, 2003). להעדפת השלטון המקומי כזרוע מספקת שירותים חברתיים היו מאז ומקדם יתרונות ידועים: זוהי זרוע קרובה לאזרח ומטפלת

באופן טבעי בפחות בני-אדם מן הזרוע המרכזית (Essuman & Coaffee, 2006; De Vries, 2000; Akyeampong, 2011; Pratchett, 2004). בשנות ה-80 נשמע נימוק חדש ונוסף, שהצטרף אל הרוח הניאוליבראלית הנושבת היכולת להקשיב לאזרח התפתחה כתפיסת עולם, כחלק משיח הזכויות. המשך מידי ושיר היתה העלאת הדרישה למעורבות של אזרחים בעיצוב שירותים חברתיים ובקביעת מדיניות. מעתה היווה שיתוף הציבור מושג עצמאי, יעד ומסגרת עבודה במדיניות ציבורית ואחד המאפיינים של המקומיות החדשה (Hodgson & Foley & Martin, 2000; Coafee, 2006; Spours, 2012). בענין זה יש לחינוך משקל מיוחד כמכשיר בעיצוב תרבותי, שימור ערכי והולכת שינויים (Crowson & Goldring, 2009). יש לזכור, כי החינוך מזמן אתגר: מיהו הציבור ששיתופו הוא רלוונטי בעיצוב מדיניות החינוך? האם מדובר רק בציבור ההורים, על ילדיהם מוחלים הליכי החינוך בפועל, או שזהו הציבור הכללי? גישות אינדיווידואליות בחינוך מדגישות את זכותם של פרטים להשתתף בעיצוב תכניות לימודים, ניהול מוסדות חינוך (Walker et al., Hoover et al., 2005; Chubb & Moe, 1990; Elmore & Fuller, 1996; Whitty et al., 1998). ובמיוחד את רעיון הבחירה בחינוך – בחירה של תכניות לימודים בתוך בתי ספר, בחירה של בתי ספר (Weis, 2009). מבחינת השמעת הקול (Hirschman, 1970) מהווה השתתפות מודעת ופעילה של אזרחים בהליכי קבלת החלטות בזרוע שלטונית גורם מאזן וממתן אל מול התפיסה הנתינית של האזרחות, הן בעיני בעלי הסמכות (Le Grand, 2003) והן בעיני אזרחים (Almond & Verba, 1965; Hodgson & Almond & Verba, 1965; Spours, 2012). רשות מקומית יוזמת ומפתחת עשויה להתפתח במקום בו המנהיגות המקומית מקבלת בברכה מעורבות של התושבים בעיצוב השירותים הציבוריים. תפיסתם של מעצבי מדיניות החינוך את התושבים עשויה להוליך לנקיטת יזמה ונקיטת פעולה של הרשות בתחום החינוך.

H5 – ככל שהתושבים נתפסים מעורבים יותר, תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

3.6 מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את ההשפעה על מעורבות של הרשות המקומית

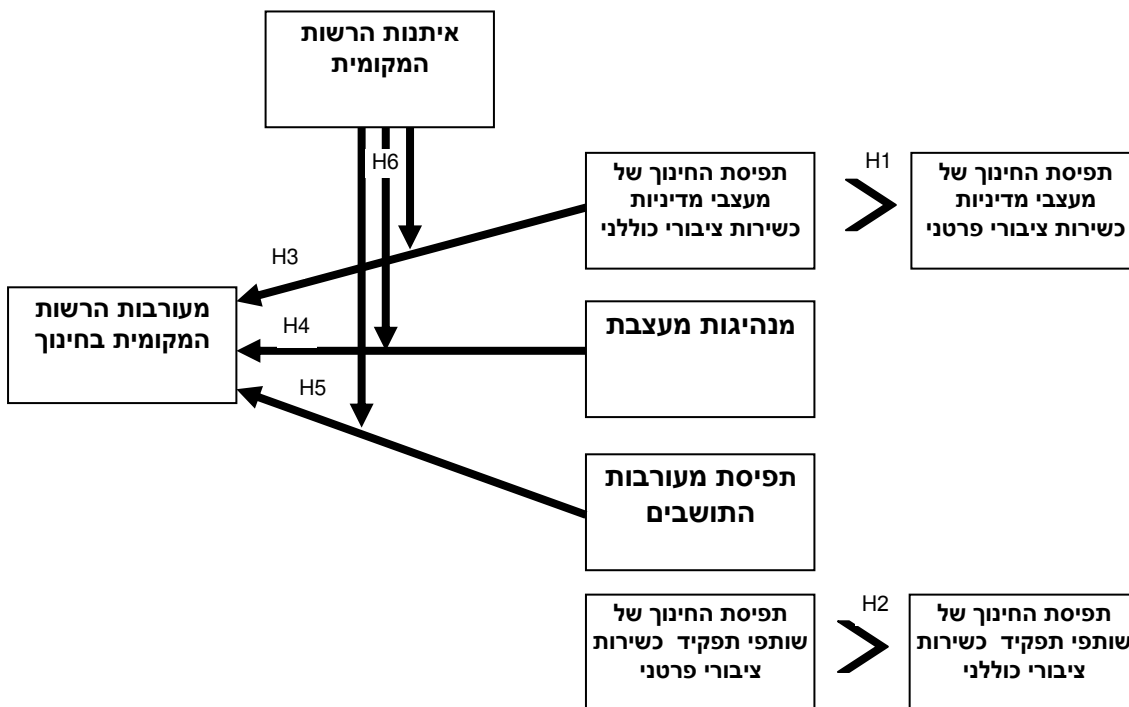
בחינוך

הקושי האינהרנטי הטמון במעורבות של רשות מקומית בחינוך הוא ההבדלים בין רשויות מקומיות לבין עצמן, הבדלים העלולים להביא לכך שרמת השירותים הניתנים לאזרחים המתגוררים בסמיכות גיאוגרפית אך תוך זיקה אזרחית לרשויות שונות, לא תהיה אחידה (Essuman & Akyeampong, 2010). לאיתנותה של הרשות המקומית השפעה ניכרת על מידת המעורבות שלה בחינוך, ולא רק בשל הקשר בין העלות הכלכלית של מעורבות כזו, כי אם גם בזכות יכולתן של רשויות

מקומיות איתנות לגלות יתר משילות – Governability, שפירושה בהקשר זה - יכולת של גוף שלטוני להתמודד באופן אפקטיבי עם האתגרים הניצבים בפניו (Chuenpagdee & Jentoff, 2009). רמת משילות גבוהה היא תנאי הכרחי ליכולתו של גוף שלטוני לבצע מדיניות (Weaver & Rockman, 1993). תהליכי קבלת החלטות מסודרים ושקיפות בהפעלת מדיניות, עשויים להביא רשות מקומית להיות מעורבת יותר בחינוך. רשות איתנה, שמתקיימים בה תהליכים מסודרים של קבלת החלטות, עשויה לקיים דיוני עומק, ולאפשר לבעלי עניין להשמיע את עמדתם, ברוח עקרונות המקומיות החדשה (Crowson & Goldring, 2009; Foley & Martin, 2000). בעולם וגם בישראל נמצא כי הצורך של רשויות מקומיות לעסוק בהישרדות – פוליטית, כספית ומנהלית – מגביל מאוד את היכולת ליזום מדיניות מקומית וליישמה וכן מגביל את היכולת לקיים דיון מסודר של קבלת החלטות, תוך קשב לתושבים, יזמה וקידום של רעיונות ושיתוף פעולה בין גורמים רחבים, כפי שניתן ברשויות מקומיות מבוססות (Dahan, 2011; Essuman & Akyeampong, 2010). לפיכך אשר, כי הקשר בין עמדות קובעי המדיניות ברשות המקומית ותפיסותיהם לגבי הגורמים שהוזכרו לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך, יהיה ישיר וחזק יותר ברשויות מקומיות איתנות. ברשויות לא-איתנות, יימצא הקשר שבין העמדות לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך, חלש או שלא יימצא קשר.

H6 – מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את הקשר בין תפיסות מעצבי המדיניות לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך. ברשויות איתנות יימצא קשר חיובי וחזק יותר בין תפיסת חינוך כוללנית לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך. ברשויות לא איתנות ימצא קשר חלש או שלא יימצא קשר שכזה.

סיכום ההשערות במודל מוצג בעמוד הבא.



הסבר המודל:

- השערה 1 - מעצבי מדיניות ברשויות מקומיות יטו לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני, יותר מאשר כשירות ציבורי פרטני.
- השערה 2 - מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות יטו לראות את תפיסת החינוך של שותפי התפקיד - משרד החינוך ובתי המשפט - כפרטני, יותר מאשר כוללני.
- השערה 3 - ככל שתפיסת החינוך של מעצבי מדיניות החינוך ברשות המקומית כוללנית יותר, תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך.
- השערה 4 - ככל שמעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות יטו לסגנון מנהיגות מעצב, תגדל מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך.
- השערה 5 - ככל שהתושבים נתפסים מעורבים יותר, תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך.
- השערה 6 - מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את הקשר בין תפיסות מעצבי המדיניות לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך. ברשויות איתנות ימצא קשר חיובי וחזק יותר בין תפיסת חינוך כוללנית לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך. ברשויות לא איתנות ימצא קשר חלש או שלא ימצא קשר שכזה.

פרק 4: שיטת המחקר

4.1 כלי המחקר

כלי המחקר המרכזי בו נעשה שימוש הוא שאלון (נספח ה'), שכלל 50 פריטים בחמישה חלקים (ר' פירוט בתיאור מהלך המחקר). (השאלון – נספח ה). כשלב מקדים בוצעו ראיונות פתוחים וחצי מובנים (פירוט בתיאור מהלך המחקר), לצורך היכרות עם שדה המחקר והכנת השאלון. כמו כן, נאספו נתונים כמותיים בדבר מאפייני הרשויות מהן התקבלו תשובות, מפרסומים רשמיים של משרד הפנים (משרד הפנים, 2010) ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס, 2008). התשובות לשאלון קובצו ונותחו בעזרת תוכנת SPSS 18 ובעזרת תוכנת SAS 9.2. נעשה ניתוח חד-משתני לכל הנתונים הכמותיים – תשובות השאלון והנתונים הרשמיים. למשתני המחקר המבוססים על השאלון נבדקה מהימנות פנימית בעזרת אלפא של קרונברך. לאחר מכן בוצע ניתוח דו-משתני בעזרת מבחן פירסון לבדיקת מתאמים בין משתנים רציפים, קשרים בין משתנים קטגוריים ובינם לבין משתנים רציפים בוצעו בעזרת מבחני T ומבחני חי-בריבוע. לבסוף בוצע ניתוח רב-משתני בעזרת גרסיה ליניארית בצעדים.

4.2. המשתנים

4.2.1 משתנה תלוי

1. מעורבות הרשות המקומית בחינוך

בהעדר מקור שבדק נושא זה, נבדקה השאלה בשני אופנים, האחד תכני, על יסוד הניתוח שנעשה בשלב הקודם לחקיקה המסדירה את חלוקת האחריות לחינוך בין משרד החינוך לרשות המקומית ועל יסוד המחקר של ענבר וחושן (1997); האחר, כספי – בהתייחס להוצאה הכספית של הרשות המקומית לתלמיד. הסבר מפורט – בפרק תאור מהלך המחקר.

הגדרה נומינלית א': שימוש של הרשות המקומית בסמכויות שלפי החוק ניתנו לה ולמשרד החינוך במשותף תוך חלוקה של התפקידים (Essuman & Akyeampong, 2011; Hodgson & Spours, 2012; Manabu, 2008; Weis, 2009).

הגדרה אופראציונאלית א': מידת מעורבות הרשות המקומית בחינוך בארבעה תחומים אלה: קביעה עצמאית של מדיניות אזורי רישום, פתיחת בתי-ספר חדשים, ייזום והפעלה של תוכניות לימוד נוספות או חליפיות, העסקת המורים בחינוך היסודי.

מדידה: הערכת הנשאלים את מידת המעורבות של הרשות המקומית בכל אחד מהתחומים.

רישום - שאלות 19-22. ערך נמוך ניתן למדיניות אחידה וקשוחה, בעוד ערך גבוה ניתן למדיניות גמישה ועצמאית.

פתיחת בתי ספר - שאלות 24-30. ערך נמוך ניתן לחוסר מעורבות בעוד ערך גבוה למעורבות גבוהה.

תוכניות לימודים נוספות - שאלות 31-34. ערך נמוך ניתן להיעדר פעילות בתחום זה או לפעילות נמוכה וערך גבוה למעורבות גבוהה.

העסקת מורים - שאלות 35 ו-36 בשאלון. ערך נמוך ניתן לאי מעורבות וערך גבוה למעורבות גבוהה.

הגדרה נומינאלית ב': ההוצאה של הרשות המקומית על חינוך, ממקורותיה העצמיים (Labaree, 1997).

הגדרה אופרציונאלית ב': ההוצאה העצמית לחינוך של הרשות המקומית לתלמיד הלומד בתחומה. החישוב: סך ההוצאה לחינוך (O), מינוס ההכנסות ממשרד החינוך (I), חלקי מספר התלמידים הלומדים ברשות המקומית (N) {הנוסחה: $(O-I)/N$ }. (המקור: נתוני הלמ"ס לשנת 2010).

4.2.2. משתנים בלתי תלויים

1. תפיסת החינוך כשירות ציבורי – פרטני / כוללני

הגדרה נומינלית: תפיסת החינוך כמיועד לציבור כישות אחידה לעומת תפיסתו כמיועד לפרטים בשעה שהם צורכים אותו ורק בתנאי זה (Hare, 1977; Lubienski, 2003).

הגדרה אופרציונלית: תפיסת החינוך בעיני מעצבי מדיניות ברשות מקומית – ראש רשות ומנהל מחלקת חינוך.

מדידה: סולם "מידת כוללנות", מבוסס על נסים (2006), ועל (Human Capital, 2008). (ר' בהמשך בתיאור מהלך המחקר) באמצעות פריטים 1-9 בשאלון, בהם התבקשו הנשאלים לדרג את מידת הסכמתם להיגדים שונים המתארים את תפקיד המדינה ביחס לחינוך הילדים בה, בסולם של 1-4. דוגמא להיגד: "על המדינה לספק חינוך, כי איכות חייהם של כלל האזרחים תלויה בהתנהגות הילדים ובהשכלה שלהם". שלוש שאלות בחלק זה נוסחו במכוון בכיוון הפוך, כאשר הערך הגבוה מבטא עמדה פרטנית, ובשלב הניתוח נעשה היפוך ערכים. דוגמא לשאלה שנוסחה בהיפוך (כאשר ערך גבוה של הסכמה מבטא גישה פרטנית): "על המדינה לממן את חינוך כל הילדים, במסגרות אותן יבחרו הוריהם באופן חופשי".

2. תפיסת המכוונות של גורמי השפעה

משתנה זה מיועד לאתר את הכיוון אליו נוטים גורמים בעלי השפעה בשאלת מדיניות חינוך, בעיני הנשאלים. על יסוד הרקע שנסקר לגבי מדיניות החינוך בזירה הישראלית, נבנה חלק זה

בשאלון באופן עצמאי (דרך בניית ההיגדים מפורטת בהמשך). בהתייחס לאופן בו תופסים הנשאלים את מכוונתם של משרד החינוך ובתי המשפט בפסיקות הנוגעות בחינוך.

הגדרה נומינלית: תפיסת השקפת העולם החינוכית של משרד החינוך ושל בתי המשפט את החינוך כשירות מכון לפרט.

הגדרה אופראציונלית: הפרשנות שנותנים מעצבי מדיניות ברשויות המקומיות למדיניות משרד החינוך ולפסיקות בתי המשפט בתחום החינוך.

מדידה: שאלות 10-12 בשאלון - לגבי משרד החינוך (לדוגמא: "משרד החינוך קשוב כיום לרצונם של הורים, יותר משהיה כשאני עצמי הייתי ילד"); 13-15, לגבי בתי המשפט (לדוגמא: דוגמא לשאלה: "פסקי-דין בנושא חינוך בדרך-כלל נותנים עדיפות לרצונם של ההורים, כאשר ערך גבוה ניתן לתפיסה שמכוונת אל הפרט).

(3) מנהיגות מעצבת

הגדרה נומינלית: סגנון מנהיגות אירגונית המיועד לחולל שינוי חיובי בקרב מונהגים על-ידי הגברת המוטיבציה לעבר מטרות האירגון (Burnes, 1978).

הגדרה אופראציונלית: מידת ההערכה של מעצבי מדיניות חינוך ברשויות המקומיות את סגנון המנהיגות של עצמם כנוטה לסגנון המעצב.

מדידה: שאלות אודות מנהיגות מעצבת מתוך שאלון מנהיגות רב-גורמי MLQ. שאלות 38-45 בשאלון.

(4) רמת המעורבות של התושבים ברשות

הגדרה נומינלית: יצירת מרחב השתתפות אזרחית בעיצוב השירותים החברתיים (Hodgson & Spours, 2012; Stoker, 2004).

הגדרה אופראציונלית: תפיסת מעצבי מדיניות חינוך ברשות מקומית את עוצמת השימוש של תושבים בהזדמנויות לעיצוב אורחות חייהם במרחב הציבורי (Hodgson & Spours, 2012; Le Grand, 2003).

מדידה: שתי שאלות ישירות, האחת נוגעת לרמת המעורבות הכללית (שאלה 46: "כיצד היית מגדיר/ה את מידת המעורבות של התושבים ברשות שלך"), והאחרת – לנושא החינוך (שאלה 47: "עד כמה מעורבים התושבים במדיניות החינוך").

(5) מידת האיתנות הכוללת של הרשות

הגדרה נומינלית: מכלול הגורמים המאפשרים לרשות מקומית לבצע את היעדים שהציבה לעצמה (Wallner, 2008). בישראל נמצא כי לגודל הרשות, האשכול הסוציו-אקונומי שלה, אשכול הפריפריאליות שלה, המגזר שלה והאיתנות הפיננסית שלה השפעה על יכולתן של רשויות מקומיות לבצע מדיניות (על-פי: בן-בסט ודהן, 2009; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009; דהאן ויונה, 2005). רשות

איתנה היא רשות גדולה, מאשכול סוציו אקונומי גבוה, מאשכול פריפריאליות גבוה, מהמגזר היהודי ואיתנה פיננסית.

הגדרה אופראציונלית: שיקלול חמשת הפרמטרים: גודל הרשות, האשכול הסוציו-אקונומי שלה, אשכול הפריפריאליות שלה, המגזר שלה והאיתנות הפיננסית שלה. השיקלול נעשה בדרך הבאה: גודל הרשויות המשתתפות באלפי תושבים חולק לעשרה אשכולות, כך שיותאם לחלוקה באשכולות הסוציו אקונומי והפריפריאליות. המשתנים הדיכוטומיים – מגזר ואיתנות פיננסית קודדו כך שלרשות יהודית ולרשות איתנה ניתן הקוד 10, בעוד לרשות לא-יהודית ולרשות לא-איתנה ניתן קוד 1. בדרך זו ניתן היה להתייחס לכל הנתונים ולשקללם.

מדידה:

גודל הרשות – באלפי תושבים, על-פי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009. נתוני הרשויות חולקו לעשר מדרגות, על מנת לאפשר בדיקות מתאמים יחד עם נתוני אשכול פריפריאליות ואשכול סוציו-אקונומי, המחולקים בדרך דומה.

האשכול הסוציו-אקונומי – על-פי החלוקה לעשרה אשכולות בהתאם למצב, הנהוגה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כאשר ערך גבוה מבטא רמה סוציו-אקונומית גבוהה של התושבים. הלוח ששימש מקור הוא זה אשר פורסם בשנת 2008.

אשכול פריפריאליות – על-פי החלוקה לעשרה אשכולות, הנהוגה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהתייחס למרחק מן המרכז, כאשר ערך גבוה מבטא קירבה גדולה למרכז. גם כאן ההתייחסות היא לנתוני שנת 2008.

מגזר - כמשתנה דיכוטומי – יהודי ולא יהודי, על יסוד הגדרות משרד הפנים באתרו הרשמי. איתנות פיננסית - כמשתנה דיכוטומי, בהתאם להכרזת משרד הפנים על רשויות מקומיות איתנות לשנת 2010.

4.3. מהלך המחקר

4.3.1. ראיונות מקדימים

בשלב המחקר הראשון קוימו ראיונות עם בעלי תפקידים מרכזיים בתחום החינוך. המרואיינים: ראש מועצה מקומית; מנהלת מחוז במשרד החינוך; שני מנהלי אגפי חינוך מכהנים; שני מנהלי אגפי חינוך לשעבר; מנהלת בית-ספר יסודי; שני מנהלי בתי-ספר לשעבר, הממלאים כיום תפקידים מרכזיים – האחת במשרד החינוך והאחר באגף חינוך ברשות מקומית; יועצת משפטית למשרד החינוך; יועצת משפטית לאגפי חינוך ברשויות מקומיות; עיתונאי ועורך העוסק בענייני חברה וחינוך. לראיונות היו שתי מטרות, ובהתאם, חולק כל ראיון לשני חלקים. בחלק הראשון התבקשו המרואיינים לספר על עבודתם ולהתייחס לזיקה בין משרד החינוך לבין הרשות המקומית – מנקודת מבטם ולפי

נסיונם. בשלב השני התבקשו המרואיינים להתייחס לשאלת יעד החינוך כשירות ציבורי – כוללני או פרטני ולשאלת תפיסתם את ההשקפה הדומיננטית בישראל לעת הזאת – מהותה והגורמים המבטאים אותה. שני החלקים סייעו בבניית השאלון, עיצובו וגיבושו. עם התקדמות הראיונות התבקשו מרואיינים לחוות דעתם על חלקים בשאלון, ובהתאם עוצבו וחודדו השאלות השונות.

4.3.2 השאלון ומהלך המחקר

השאלון נבנה על-ידי לצורך מחקר זה. חלק ממנו נשען על שאלונים קיימים אשר עובדו לצורך המחקר הנוכחי, חלקים אחרים – נוסחו על-ידי במיוחד לשאלון זה, תוך בדיקה חוזרת עם שופטים: מרואיינים ועמיתים – אנשי מקצוע העוסקים בתחום מדיניות החינוך. השאלות המתייחסות למשתנה התלוי – מעורבות הרשות המקומית בחינוך – נוסחו לאור ניתוח החקיקה והפסיקה ועל יסוד מחקר קרוב שנעשה בתחום (ענבר וחושן, 1997); נבחרו ארבעה תחומים בהם רבה העמימות ביחס לחלוקת התפקידים בין משרד החינוך לרשות המקומית – קביעת אזורי רישום; פתיחת בתי-ספר; הפעלת תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים. עם גיבוש השאלון (לקראת שלב הפיילוט, ר' בהמשך), התבקשו מרואיינים במחקר לחוות דעתם על ההיגדים, לבחון מידת בהירות, שיקוף נכון של המצב, פוטנציאל אבחנה בין שונות.

השאלון חולק לחמישה פרקים. פרק א' - תפיסת החינוך: נועד לבדוק את המידה בה נוטה הרשות המקומית לראות את החינוך כשירות ציבורי פרטני / כוללני. לצורך כך נבנה "סולם כוללנות", על יסוד שני שאלונים: שאלון להערכת עמדות חינוכיות של אנשי חינוך על ציר שמרני-חדשני (נסים, 2006, מבוסס על Kerlinger (1967) ועל הופמן וקראוס, 1971). השאלון האחר – שאלון להערכת תפיסת תפקיד השידור הציבורי על ציר כוללני-פרטיקולרי (Human Capital, 2008). על בסיס שאלונים אלה נבנה השאלון כאן, תוך התאמת ההיגדים להווייה שנלמדה בראיונות. הסולם נבנה בדרגות 1-4 למניעת התכנסות אל המרכז.

פרק ב' - מדיניות חינוך – ההשקפה המנחה בישראל: נועד לבדוק את השקפות הרשות על יחס הגורמים המעצבים את המדיניות בישראל (משרד החינוך ובתי המשפט). חלק זה נבנה עצמאית כסדרת היגדים ונתבקשה התייחסות הנשאלים בסולם של 1-4.

פרק ג' – מדיניות החינוך ברשות: נועד לאסוף מידע על מידת המעורבות של הרשות של הנשאלים, רכיב התוכן של המשתנה התלוי - ארבעת התחומים שנבחרו לבדיקה: פתיחת אזורי רישום, פתיחת בתי ספר, פיתוח תכניות לימודים נוספות וחליפיות והעסקת מורים.

פרק ד' – מנהיגות מעצבת: בפרק זה נעשה שימוש בחלק של שאלון מנהיגות רב גורמי MLQ לבחינת סגנון מנהיגות מעצבת. השאלות מנוסחות כהיגדים והנשאלים מתבקשים לסמן את מידת הסכמתם בסולם 1-5.

פרק ה' – מעורבות התושבים: שתי שאלות ישירות בהן התבקשו נשאלים להעריך את מידת המעורבות של התושבים בכלל, ומידת מעורבותם בחינוך; בחלק זה נוסחו שלושה מסיחים, ערך גבוה ניתן למעורבות נמוכה.

בנוסף, התבקשו נשאלים לציין פרטים כלליים אודות עצמם - שאלות כלליות אודות הנשאל: מין, גיל, מספר שנים בתפקיד ועיסוק קודם.

בשלב הראשון נשלח השאלון כפיילוט ובו 100 שאלות, ל-31 רשויות מקומיות. ל-27 מתוכן – באמצעות הדואר האלקטרוני, כשאלונים מקוונים, כפולים – האחד לראש הרשות והאחר – למנהל מחלקת / אגף החינוך. לחמש רשויות נשלחו שאלונים מודפסים באמצעות הדואר או הפקס, מתוכן לארבע – כפולים – למנהל מחלקת החינוך ולראש הרשות, ורשות אחת בה ראש הרשות ממלא גם את תפקיד מנהל מחלקת החינוך. התקבלו 17 שאלונים מלאים, כתשובות מ-16 רשויות – מרשות אחת התקבלו שני שאלונים. לאחר קידוד נתוני השאלונים של 17 המשתתפים בפיילוט, נותחו פרקי השאלון לבחינת מהימנות פנימית בעזרת מקדם אלפא קרונברך. הנתונים שהתקבלו הצביעו על רמת ערכים גבוהה למדי. לאור הממצאים הושארו אותם פריטים שטווח המהימנות שלהם היה יחסית גבוה (78 - 60).

לאור התוצאות צומצם השאלון, כך שבכל פרק הושארו השאלות שנמצאה בהן מהימנות גבוהה. השאלון החדש עמד על 50 שאלות. (נספח ה'). השאלון בגרסתו החדשה נשלח ל-238 רשויות מקומיות. הכוונה הייתה להגיע לכל הרשויות המקומיות (N=254); השאלון לא נשלח אל 16 הרשויות מהן כבר התקבלו תשובות בפיילוט. אל 144 – באמצעות דואר אלקטרוני, כשאלון מקוון, מתוכן 132 קיבלו שני שאלונים – אחד מיועד לראש הרשות והשני – למנהל מחלקת / אגף החינוך. כל נשאל צוין בשמו על גבי השאלון שנשלח אליו. ל-12 רשויות נשלחו שאלונים לפי כתובת אלקטרונית אחת המפורסמת באתר הרשות, והוא יועד לראש הרשות. ל-94 רשויות מקומיות נשלחו שאלונים מודפסים, בדואר רגיל. מדובר ברשויות שלא ניתן היה לאתר כתובת דואר אלקטרוני שלהן. מתוך קבוצה זו, 18 קיבלו שאלונים כפולים, האחד מיועד לראש הרשות והאחר – למנהל מחלקת / אגף החינוך.

בשלב עיבוד הנתונים נערכו ניתוחים סטטיסטיים בכדי לוודא שלמקור הנתונים לא הייתה השפעה על הממצאים או הטיה שלהם. נערכו מבחני T בלתי תלויים (למשתנים ברמת מנה), ומבחני Mann-Whitney U (למשתנים ברמה סודרת) לצורך השוואה בין משיבים שהשיבו על שאלונים מקוונים לבין משיבים שהשיבו בכתב. לא נמצא הבדל מובהק בין הקבוצות ולכן החשש להטיה הוסר.

לצורך הניתוח הוסרו מהשאלונים המלאים בפיילוט השאלות שלא הופיעו בשאלון המרכזי, כך שניתן היה להשתמש גם בשאלוני הפיילוט לצורך הניתוח. בסך הכל, משני שלבי המחקר, נאספו

107 שאלונים מ-100 רשויות. משבע רשויות מקומיות הגיעו שני שאלונים. אוכלוסיית המדגם הורכבה מהשאלונים שהוחזרו. הוחלט כי ניתוח הממצאים יתייחס לכל 107 השאלונים. זאת, בעיקר מאחר שהמשתנה הבלתי תלוי המרכזי הוא עמדות, ואלה, מטיבן משוייכות לאנשים ופחות מזה לארגונים. הגורם המרכזי הוא תפיסתם של בעלי תפקידים את המציאות, הן כגורם המסביר את מעורבות הרשות לפי דיווחי הנשאל והן כגורם המסביר זאת במיתון איתנותה של הרשות. לאור זאת, נעשו כל הניתוחים בהתייחס לכל השאלונים (N=107) ולא לכל הרשויות (N=100).

4.4. אוכלוסיית המחקר ותיאור המשתנים שנאספו

<u>תיאור המדגם</u>				
סה"כ	מועצות מקומיות	מועצות אזוריות	עיריות	
100	38	25	37	במדגם
254	128	53	73	בישראל
39.37	29.68	47.16	50.68	אחוז הרשויות במחקר

לוח 1: מדגם הרשויות המקומיות במחקר

מאפיינים אחרים של הרשויות במדגם מתוארים בהרחבה בפרק 5, כחלק מתיאור המשתנה "איתנות כוללת" (לוח 3).

תיאור המשתתפים במדגם

במחקר השתתפו 41 ראשי רשויות (38%) ו-66 מנהלי מחלקות חינוך (62%).
מגדר: בין המשיבים - 31 נשים (31.3%), 68 גברים (68.7%). בשנת 2006 היו 64% מבין המועסקים בשירות המדינה - נשים, ו-36% גברים (גל-נור, 2007). לפי דו"ח הממונה על השכר לשנת 2011 מבין המועסקים בשנה זו - 48% הן נשים ו-52% גברים. יש לציין כי המשיבים במחקר הנוכחי נמצאים בתפקידים בכירים; לא נמצאו נתונים אודות הבדלים בין המגדרים בדרגות השונות.
גיל: גיל המשיבים נע בין 35 - הצעיר ביותר, ועד 74 - המבוגר ביותר. (הממוצע: 52.5 סטיית תקן: 8.2). הגיל הממוצע של העובדים במגזר הציבורי בישראל נכון לשנת 2006 - 44 (גל-נור, 2007).
ותק: הוותק בתפקיד בקרב הנשאלים נע בין שנה אחת ל-40 (בממוצע: 8.8, סטיית תקן: 8.4). הוותק הממוצע בתפקיד במגזר הציבורי בישראל נכון לשנת 2006 - 13 שנים (גל-נור, 2007).

פרק 5: ממצאים

בפרק זה מוצגים הממצאים בהתאם להשערות המחקר. לגבי כל השערה מוצג תחילה ניתוח חד משתני של המשתנים המעורבים בהשערה, לאחר מכן – ניתוח דו משתני בין המשתנים הנכללים בהשערה ולבסוף, בהתייחס להשערה 6 – ניתוח רב-משתני.

5.1 בדיקת השערה 1: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות נוטים לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני

משתנה זה נבדק, כאמור, באמצעות תשע שאלות. במבחן מהימנות (אלפא קרונברך לכלל הפריטים) התקבל ערך נמוך ($\alpha = .07$). בהסרה של שני פריטים התקבלה תוצאה המעידה על רמת מהימנות פנימית בינונית ($\alpha = .67$). בהסרת כל הפריטים המנוסחים במהופך התקבלה מהימנות גבוהה למדי ומספקת ($\alpha = .72$). מרבית הנשאלים נטו להעדיף את החינוך כשירות ציבורי כוללני (בסולם 1-4 ממוצע 3.37, סטיית תקן 0.77). כלומר, בקרב מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות ישנה נטייה לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני הניתן לכלל הציבור כישות אחידה, על פני תפיסה שלו כשירות הניתן לפרט, אך ורק בשעה שהוא נזקק לו – כילד הלומד במערכת החינוך, או כהורה, השולח אליה את ילדיו.

ממצא זה מאשש את השערה 1: **מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות נוטים לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני.**

5.2 בדיקת השערה 2: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות רואים את תפיסת משרד החינוך ובתי המשפט כנוטה לתפיסה של החינוך כשירות ציבורי פרטני

משתנה זה נבדק באמצעות פריטים 10-15, בהתייחס לתפיסת הנשאלים את מדיניות משרד החינוך ואת פסיקות בתי המשפט בנושא חינוך.

א. תפיסת מדיניות משרד החינוך נבדקה באמצעות פריטים 10-11 בשאלון. מהימנות המשתנה נמצאה נמוכה ($\alpha = .44$). לכן נבדק בנוסף הקשר בין הפריטים במבחן ספירמן למשתנים אינטרוולים, כפי שנעשה לעיתים לגבי משתנים המורכבים משני פריטים בלבד (Eisinga et al., 2012). נמצא קשר מובהק בינוני חיובי ($r = .25, p < .001$). בסולם 1-4 עמדה מאוזנת היתה צפויה להשתקף סביב 2.5. לאחר מיצוע שני הפריטים יחד נראה כי קיימת נטייה מסוימת לתפיסת מדיניות משרד החינוך כמכוונת לפרט - ממוצע 2.98, ס.תקן 0.56.

ב. תפיסת פסיקות בתי המשפט בנושא חינוך נמדדה באמצעות פריטים 13-15 בשאלון. המהימנות הפנימית (אלפא קרונברך) בחלק זה נמצאה גבוהה יחסית ($\alpha = .74$). נטיית המשיבים בעניין זה – רובם רואים אמנם את בתי המשפט נוטים לפרט בנושא חינוך (בסולם 1-4 - ממוצע 2.81,

סטיית תקן 0.36). בהתייחס לממוצע הפוטנציאלי בין 1 ל-4, עמדה מאוזנת תשתקף בממוצע השווה ל-2.5. הממצא - 2.81 מעיד על נטייה קלה לראות בבתי המשפט כנוטים להעדיף את הפרט. הממצאים מאששים את השערה 2, בדבר תפיסת עמדתם של גורמי השפעה: **מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות תופסים את מדיניות משרד החינוך ובתי המשפט כמכוונות אל הפרט.**

בנוסף נבדקו קשרים בין משתני העמדות הנתפסות. במבחן פירסון למשתנים בלתי תלויים נמצא קשר מובהק בין תפיסת מדיניות משרד החינוך כמכוונת לפרט לבין תפיסת פסיקות בתי המשפט כמכוונות לפרט ($r = .30, p < .005$), כלומר, נשאלים שזיהו את מדיניות משרד החינוך כמכוונת לפרט, נוטים לזהות כך גם את פסיקות בתי המשפט בתחום החינוך.

5.3 בדיקת השערה 3: ככל שתפיסת החינוך של קובעי מדיניות החינוך ברשות המקומית כוללנית יותר, תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך

5.3.1 ניתוח חד משתני של המשתנה התלוי

5.3.1.1 מעורבות ברישום, פתיחת בתי ספר, תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים

מעורבות הרשות – רישום

קביעת אזורי הרישום מצויה בסמכות כל רשות מקומית, באישור שר החינוך. מניתוח פסקי הדין עולה כי נושא זה מצוי במרכז המחלוקות בין הורים לרשויות מקומיות. בחלק זה בשאלון התבקשו המשיבים להתייחס למדיניות הנהוגה ברשות שלהם, כאשר ערך נמוך ניתן למדיניות נוקשה ולנטייה שלא לאפשר מעברים של תלמידים מאזור רישום אחד לאחר, וערך גבוה - לגישה גמישה ועצמאית, אותה מפתחת הרשות בעצמה שלא לפי הנחיות משרד החינוך, ותוך קשב להורים ולבקשותיהם. ייתכן שבשל המורכבות של שני הגורמים (מדיניות שמרנית/עצמאית מול משרד החינוך, קשיחות/גמישות מול ההורים) התקבלה מהימנות נמוכה במיוחד לגבי משתנה זה ($\alpha = .43$). נמצא כי קיימת נטייה מסוימת לערך הגבוה לגישה הפתוחה והעצמאית (בסולם 1-3 ממוצע 2.14, סטיית תקן 0.47). יצוין, כי במקביל למשלוח השאלון המרכזי לכלל הרשויות, התפרסמה תוכנית משרד החינוך לפתיחת אזורי הרישום בשנת תשע"ג, ברשויות אשר רוצות בכך. פירוש הדבר הוא הכרזה של משרד החינוך על העדפה למדיניות מעורבת וגמישה (שני אלה גם יחד) של הרשויות; לאור המורכבות והדינמיקה שבמדיניות המוכוונת מצד משרד החינוך, נערכה בדיקה נוספת בהתייחס לשאלות 19 ו-22. בשאלה 19 התבקשו הנשאלים להגדיר את הליך הרישום לבתי הספר - בלי בחירה בשל מיעוט מוסדות; לפי אזורי רישום; בגמישות. בשאלה 22 התבקשו לציין האם חל שינוי במדיניות אזורי רישום, ברשות עצמה. המהימנות נותרה נמוכה ($\alpha = .48$), בבדיקת מתאם ספירמן בין שני הפריטים נמצא קשר מובהק בינוני וחיובי ($r = .31; p < .01$).

מעורבות הרשות – הקמת בתי-ספר

השאלות בחלק זה נועדו לבדוק את מידת המעורבות של הרשות המקומית בהקמת בתי ספר, עניין המסור לפי החוק בידי משרד החינוך ונדרשת הסכמת הרשות לביצועו (ס' 7 לחוק לימוד חובה). מהימנות חלק זה בשאלון נמצאה נמוכה במיוחד ($\alpha=.23$). לכן, בוצעה בדיקה נוספת של השאלון והמשתנה נבדק שוב בהתייחס לשאלה אחת – 27: אם יתעוררו יזמות (להקמת בית ספר חדש) כיצד תשותף הרשות: א. אם יפנו אלי, אבדוק עניינית ואגבש עמדה; ב. הרשות המקומית היא כתובת ראשונה לכל יזמה מסוג זה. נמצא רוב (59.77%) לבוחרים באפשרות השניה – כלומר, נמצאה נטייה של הרשות המקומית להוות כתובת ראשונה ליזמות להקמת בתי-ספר חדשים.

מעורבות הרשות - תוכניות לימודים נוספות

מעורבותן של רשויות מקומיות ביזמה והפעלה של תוכניות לימודים מעוגנת בחוק (ס' 8 לחוק חינוך ממלכתי). למעשה, התמורה שחלה בתחום זה בשנים האחרונות אינה כניסה של הרשות לתחומים שאינם בסמכותה, אלא שימוש בפועל בסמכות שניתנה מראשית ימי המדינה. משתנה זה נבדק באמצעות פריטים 31-34. מהימנות המשתנה נמצאה מספקת ($\alpha=.75$). נטיית מרבית הרשויות היא ליזום ולהפעיל תוכניות לימודים (בסולם 1-3 ממוצע 2.52, סטיית תקן 0.58).

מדיניות החינוך של הרשות – העסקת מורים

לפי החוק (פקודת החינוך), רישוי מורים ושיבוצם מצויים באחריות משרד החינוך בלבד. בבתי הספר היסודיים גם העסקתם נעשית ישירות על-ידי משרד החינוך. אחת התופעות הבולטות בבתי הספר היסודיים בשנים האחרונות היא העסקה של מורים שאינם עובדי המדינה, על-ידי הרשות המקומית, לעיתים כהעסקה ישירה, לעיתים באמצעות חברות עירוניות המוקמות לצורך כך או דרך התקשרות עם יזמים פרטיים בחוזי קבלנות (וורגן, 2011). מעורבות הרשויות המקומיות במצבת המורים בבתי הספר בתחומה, בדרך של העסקה ישירה או בדרך אחרת נבחרה כאחד התחומים למדידת מעורבות הרשות המקומית בחינוך, בהיותה נושא טעון מאוד, המצוי בעיצומו של שינוי בתקופת ביצוע המחקר ובמקביל לו. נושא זה נבדק באמצעות פריטים 35 ו-36 בשאלון. למעשה, המידע נאסף באמצעות השאלה הישירה – 35, האם מממנת הרשות המקומית את העסקתם של עובדי ההוראה. 61 מתוך 86 המשיבים על שאלה זו (70.9%) השיבו בחיוב. ממצא זה מחזק את הידע הקיים ומחדד את הצורך לבחון את ההסדרה המשפטית הקיימת של העסקת המורים.

מדיניות כוללת של הרשות המקומית בחינוך

לסיכום, שוקללו הפריטים השונים בפרק זה – רישום, פתיחת בתי ספר, הפעלת תוכניות לימודים נוספות והעסקת מורים למרכיב אחד – מעורבות כוללת בחינוך. לאחר הסרה של פריטים, נמצאה מהימנות פנימית גבוהה למדי ($\alpha=.75$). כל הפריטים קודדו בסולם זהה – 1-3, והמשתנה הדיכוטומי קודד כאשר 1 מבטא מעורבות נמוכה ו-3 – מעורבות גבוהה. מיצוע ארבעת הממדים באופן זה מלמד על מעורבות גבוהה של הרשויות המקומיות בארבעת המרכיבים שנבחרו – ממוצע

2.75 בסולם 1-3, עם סטיית תקן 0.56; כלומר, במדגם הרשויות נמצאה נטיה לגלות מעורבות בתחומים שנבדקו.

5.3.1.2. מעורבות כספית

משתנה זה נבנה על מנת להציג את מעורבות הרשות המקומית בחינוך מכמה זוויות נוספות. הנוסחה שנבנתה מבטאת את ההשקעה הכספית בחינוך לתלמיד מטעם הרשות המקומית (מכספי משלם המיסים המקומי ובהסרת תשלומי העברה ממשלתיים): סך ההוצאה לחינוך ברשות המקומית באלפי ש"ח, בהפחתת ההכנסה ממשד החינוך באלפי ש"ח, המחולקים במספר התלמידים ברשות המקומית. הממוצע במדגם: 5.17, סטיית תקן 5.18. הגבוה ביותר: 43.58, הנמוך ביותר: 0.06. הנתונים הארציים: ממוצע 7.00; סטיית תקן: 18.93. הגבוה ביותר: 245.53, הנמוך ביותר: 0.06; בשש רשויות בארץ הנתון שלילי (כלומר, בהפחתת סכום ההכנסה ממשד החינוך מסכום ההשקעה של הרשות התקבל סכום כה קטן, שכאשר מחלקים אותו במספר הילדים, התוצאה שלילית), באוכלוסיית המדגם נמצאה רשות אחת בה התקבל נתון שלילי. מכל מקום, הפערים הארציים גדולים ביותר, והם משתקפים גם ברשויות המדגם כאן.

5.3.2 ניתוח דו-משתני

לא נמצא קשר מובהק בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני לבין מדיניות מעורבת, הדברים אמורים הן בבדיקת המעורבות התוכנית – לגבי ארבעת התחומים - כפי שנמדדה באמצעות השאלון, והן בבדיקת המעורבות הכספית כפי שמבוטאת בנתוני הלמ"ס לפי החישוב שהוצג כאן. בדיקת השערה 6 מציגה תמונה מורכבת יותר, כמפורט בהמשך; מתברר כי למרות שלא נמצאו כמעט קשרים ישירים, ישנם קשרים בין תפיסת החינוך לבין המעורבות של הרשות המקומית, בתנאים מסויימים, קרי, במיתון משתנים נוספים כפי שיתואר בהמשך. מכל מקום, השערה 3 לא אוששה. לא נמצא קשר מובהק ישיר בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

כלל הקשרים בין המשתנים במחקר מוצגים בלוח 2.

לוח 1: מתאמים בין כלל משתני המחקר, ממוצעים, סטיות תקן ומקדם המהימנות α קרונבר.

	.18	.17	.16	.15	.14	.13	.12	.11	.10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	סיתרון	ממוצע
1. תפיסת חינוך מילולי																			0.4	3.4
2. תפיסת מדיניות משרד החינוך בפרטנות																			0.6	2.9
3. תפיסת פסיקות בית-משפט במשאל חינוך ממקורות לפורט																			0.6	2.8
4. סגנון מנהיגות מעגבת																			0.4	4.5
5. תפיסת מעורבות בתושבים																			0.4	0.4
6. גודל (באלפי תושבים)																			37.4	28.1
7. אשכולי סוציאלי אקונומי																			2.1	5.7
8. אשכולי פריפריאליזם																			1.9	5.6
9. איתנות פיננסית																			1.9	1.9
10. מגזר יחודי																			1.5	2.9
11. איתנות כוללת כוללת גודל																			1.3	2.4
12. איתנות כוללת בלי גודל																			0.6	1.9
13. מעורבות - אחורי רישום																			0.6	1.9
14. מעורבות - פיתחת בית-ספר																			0.6	1.9
15. מעורבות - תמיכות לימוד נוספות																			0.6	2.5
16. מעורבות - תעסוקת מורים																			0.4	2.3
17. מעורבות כוללת בחינוך																			0.4	2.3
18. התאמה לחינוך פרטנליזם																			0.4	2.3

N=107 *p≤.05 **p≤.005

¹ spearman correlation instead of Cronbach's alpha

5.4 בדיקת השערה 4: ככל שמעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות יטו לסגנון מנהיגות מעצב, תגדל מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך

5.4.1 ניתוח חד-משתני - מנהיגות מעצבת

משתנה זה נבדק באמצעות פריטים 38-45 בשאלון, מתוך שאלון מנהיגות רב-גורמי MLQ. המהימנות בחלק זה נמצאה גבוהה ($\alpha=.81$). נטיית המשיבים הינה להגדיר עצמם במאפיינים של סגנון מנהיגות מעצב (בסולם 1-5 ממוצע 4.52, סטיית תקן 0.43).

5.4.2 ניתוח דו-משתני - סגנון מנהיגות מעצב ומעורבות הרשות המקומית בחינוך

לא נמצא קשר מובהק בין תפיסת מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך, לגבי אף אחד ממרכיבי המשתנה התלוי: מעורבות הרשות המקומית בקביעת אזורי רישום, בפתחת בתי-ספר, ביזמות להפעלת תכניות לימודים, בהעסקת מורים ובהוצאה לתלמיד. כלומר, השערה 4 לא אוששה. בבדיקת המשתנים הממתנים נמצא כי למרות שלא נמצאו קשרים ישירים, ישנם תנאים בהם עשוי להימצא קשר, כפי שיתואר בהמשך.

5.5 בדיקת השערה 5: ככל שהתושבים נתפסים מעורבים יותר, תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך

5.5.1 ניתוח חד משתני - תפיסת מידת המעורבות של התושבים ברשות

המידה בה מעורבים התושבים ברשות המקומית בנעשה ביישובם נמדדה בשתי שאלות ישירות, האחת נוגעת לרמת המעורבות הכללית והאחרת – לנושא החינוך. הנשאלים התבקשו לדרג את מידת המעורבות הנתפסת של התושבים בסולם 1-3. מהימנות משתנה זה נמצאה נמוכה ($\alpha=.43$). מתאם ספירמן העלה כי קיים קשר מובהק: ($r=.24$, $p < .02$). בבחינת פיזור התשובות נראה כי קיימת נטייה להערכת מעורבות התושבים כבינונית עד גבוהה (בסולם 1-3 ממוצע 2.33 סטיית תקן 0.45).

5.5.2 ניתוח דו משתני: תפיסת המעורבות של התושבים ומעורבות הרשות המקומית בחינוך

נמצא קשר חיובי ומובהק בין תפיסת המעורבות של התושבים לבין המעורבות הכספית של הרשות המקומית בחינוך: ($r = .22$, $p < .05$). ככל שעולה מעורבות התושבים לפי תפיסת הנשאלים,

עולה ההוצאה לתלמיד ברשות המקומית. לא נמצא קשר בין תפיסת המעורבות של התושבים לבין מרכיבי התוכן של מעורבות הרשות המקומית בחינוך. לפיכך, השערה 5 אוששה באופן חלקי.

5.6 בדיקת השערה 6: מידת האיתנות של הרשות המקומית תמצא כגורם ממתן בין המשתנים הבלתי תלויים: תפיסת חינוך כשירות כוללני, מנהיגות מעצבת ותפיסת מעורבות התושבים, לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך

על יסוד האמור בספרות העוסקת בהשפעת משתני רקע על מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך בעולם (Essuman & Akyeampomg, 2011 לענין פריפריאליות; Weis, 2009 לענין גודל ורמה סוציאקונומית) ובישראל (לענין רמה סוציו אקונומית, פריפריאליות ומגזר – בן-בסט ודהן, 2009; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009) נבנה המשתנה "איתנות הרשות המקומית", כמורכב מגודל הרשות, אשכול סוציו אקונומי, אשכול פריפריאליות ומגזר (ר' פרק 4). בלוח 3 מוצגים נתוני האיתנות שנמדדו לגבי הרשויות במדגם, מול נתונים אלה בכלל הרשויות בישראל. הטבלה מלמדת כי במרבית המרכיבים קיים דמיון גבוה למדי בין הרשויות במדגם המחקר לבין כלל הרשויות בישראל:

5.6.1 נתוני המרכיבים של איתנות הרשויות במדגם בהשוואה לנתוני כלל הרשויות בישראל

הנמוך ביותר	גודל (באלפי תושבים)	אשכול סוציאקונומי	אשכול פריפריאליות	איתנות כוללת (בשקלול המשתנים הדיכוטומיים בלוח 2 א)
1.3	1	1	1	2.20
בישראל	1	1	1	
הגבוה ביותר	206.4	10	10	9.20
בישראל	773	10	10	
ממוצע	28.10	5.76	5.58	6.05
בישראל	29.73	4.86	5.36	
סטיית תקן	37.40	2.13	1.88	1.85
בישראל	65.63	2.12	1.81	

לוח 3: נתוני הרשויות במדגם מול הנתונים בכלל הרשויות בישראל

בישראל (N = 254)	במדגם (N=107)	
172	90	מגזר יהודי
82	17	מגזר לא יהודי
1:2.09	1:5.29	יחס
76	45	איתנות פיננסית
178	62	לא איתנות פיננסית
1:2.34	1:1.3	יחס

לוח 3א: נתוני הרשויות במשתנים הדיכוטומיים במדגם (N=107) והערכים המקבילים באוכלוסייה (N=254)

5.6.2 ניתוח דו משתני – קשרים בין מרכיבי האיתנות למשתנים אחרים

נמצאו קשרים מובהקים רבים בין מרכיבי איתנות לבין ההוצאה הכספית לתלמיד; גודל, אשכול סוציו אקונומי, איתנות פיננסית, מגזר, איתנות כוללת. (כלל הקשרים מוצגים בלוח 2). הממצאים מצטרפים לידוע בספרות בתחום זה, בעולם (למשל: Essuman & Akyeampong, 2011; בן-בסט ודהן, 2008; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009). ככל שרשויות איתנות יותר, השקעתן בחינוך גדולה יותר: המתאם בין אשכול סוציו אקונומי לבין ההוצאה לתלמיד – $r=0.31, p<0.005$; ככל שהאשכול הסוציו אקונומי גבוה יותר, עולה ההוצאה הכספית בתלמיד; בין איתנות פיננסית להוצאה לתלמיד: $p<0.005, r=0.32$ – רשויות איתנות פיננסית מוציאות מכספן באופן מובהק יותר בתלמידיהן; בין מגזר להוצאה לתלמיד: $p<0.005, r=0.36$ – ברשויות מקומיות יהודיות ההוצאה לתלמיד מכספי הרשות עצמה גבוהה יותר מאשר ברשויות מקומיות לא-יהודיות; בין המשתנה המשוקלל איתנות כוללת לבין ההוצאה של הרשות לכל תלמיד: $p<0.05, r=0.26$ (כלל הקשרים מוצגים בלוח 2). ממצאים אלה מחזקים את הידוע בספרות על הקשר בין מאפיינים של רשויות מקומיות איתנות לבין ההוצאה-בפועל בהן על חינוך הילדים בתחומן.

כמו כן נמצאו קשרים אחדים בין מרכיבי האיתנות לבין משתנים בלתי תלויים: אשכול הפריפריאליות ותפיסת מדיניות משרד החינוך מכוונת לפרט ($p < 0.005, r = 0.33$); אשכול הפריפריאליות ותפיסת מעורבות התושבים ($p < 0.05, r = 0.23$) – משני אלה נובע כי ככל שהרשות המקומית קרובה יותר למרכז, עולה נטיית הנשאלים לזהות את מדיניות משרד החינוך כמכוונת אל הפרט, ובנוסף, עולה נטייתם להגדיר את התושבים כמעורבים; אשכול סוציו אקונומי ותפיסת מעורבות התושבים ($p < 0.05, r = 0.28$) – ככל שהאשכול הסוציו אקונומי גבוה יותר, עולה הנטייה להגדיר את התושבים כמעורבים; איתנות פיננסית ותפיסת מעורבות התושבים ($p < 0.005, r = 0.26$) – ברשויות איתנות פיננסית הנטייה להגדיר את התושבים כמעורבים גבוהה במובהק מזו שברשויות לא-איתנות; מגזר ומעורבות התושבים: במגזר היהודי הנטייה לראות את התושבים מעורבים בחינוך גדולה מאשר במגזר הלא-יהודי ($p < 0.05, r = 0.22$). איתנות כוללת ותפיסת מעורבות התושבים ($p < 0.05, r = 0.32$) – ככל שהרשות איתנה יותר באופן כללי (משתנה משוקלל), גוברת הנטייה להגדיר את התושבים כמעורבים; אם ניתן להציג הכללה מסוימת, הרי לפי הממצאים, ברשויות מקומיות המתאפיינות כאיתנות יותר, קיימת נטייה מסוימת לתפוס את מדיניות משרד החינוך כמכוונת לפרט וכן כי ברשויות מקומיות המתאפיינות כאיתנות, התושבים נתפסים מעורבים יותר. לא נמצאו קשרים בין מרכיבי האיתנות לבין מרכיבי התוכן של מעורבות הרשות המקומית בחינוך. לעומת זאת, נמצאו קשרים רבים בין ההוצאה נטו לתלמיד ובין משתני האיתנות, ובין מרכיבי האיתנות לבין עצמם. כלל הקשרים מוצגים בלוח 2.

5.6.3 ניתוח רב משתני – בדיקת השערה 6 - הקשר בין תפיסות של קובעי מדיניות חינוך ברשות המקומית לבין מרכיבי התוכן של מעורבות הרשות המקומית בחינוך, במיתון משתני האיתנות

לבדיקת השערה 6 בוצע ניתוח רב משתני, על מנת לאמוד את יכולת הניבוי ולאחר קשרים אפשריים בין המשתנים הבלתי תלויים – תפיסת חינוך כוללני, מנהיגות מעצבת ותפיסת מעורבות תושבים – לבין המשתנה התלוי: מעורבות הרשות המקומית בחינוך. כמו כן, נבחנו הקשרים לעיל במיתון (Moderation) מרכיבי איתנות של הרשות המקומית: גודל, אשכול סוציו אקונומי, אשכול פריפריאליות, מגזר, איתנות פיננסית, ושקלול של כלל גורמים אלה כ"איתנות כוללת". הניתוח הרב-משתני נעשה באמצעות רגרסיה מרובה בצעדים (Stepwise Multiple Regression Analysis). בניתוחים שכללו בחינת מיתון בוצע לכל המשתנים מירכוז של הערכים, כמקובל (Keny, 2004). הניתוחים בוצעו הן לגבי המרכיב הכספי (הוצאה לתלמיד) והן לגבי מרכיבי המעורבות שצוינו בשאלונים: מעורבות בקביעת אזורי רישום, פתיחת בתי-ספר, יזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים. בדיקת מודל רגרסיה לגבי המרכיב הכספי לא העלתה כל ממצא מובהק ולכן, הוחלט שלא להציגם כאן¹. ממצאי הבדיקות שבוצעו לגבי מרכיבי התוכן – אזורי רישום, פתיחת בתי-ספר, תכניות לימודים והעסקת מורים – מוצגים במרוכז בלוח 4. בשורה העליונה מופיעים מרכיבי התוכן של המשתנה התלוי – כתחומים של מעורבות הרשות המקומית בחינוך. בעמודה הימנית מופיעים מרכיבי האיתנות שנבדקו ושימשו כמשתנים ממתנים. בתאים שבגוף הטבלה מצוינים המשתנים הבלתי תלויים. כלומר, כל תא שיש בו תוכן מעיד על מודל רגרסיה מובהק בין המשתנה הבלתי תלוי (המופיע בתא) לבין המשתנה התלוי (המופיע בטור), במיתון המשתנה המופיע בשורה. בניתוחים נמצאו קשרים מובהקים לגבי שלושה מארבעת המרכיבים של המשתנה התלוי. לגבי העסקת מורים לא נמצא מודל מובהק. המודלים המלאים שנמצאו כמובהקים מוצגים בהמשך, לאחר הסבר קצר ובליווי גרף להמחשה. בגרפים מיוצגות רשויות מקומיות שאיתנותן נמוכה באמצעות קו שחור, רשויות שאיתנותן גבוהה באמצעות קו ירוק ורשויות בינוניות באמצעות קו אדום. במקרים בהם משתנה האיתנות דיכוטומי (מגזר ואיתנות פיננסית), מיוצג הקו האדום את הרשויות האיתנות / הרשויות היהודיות. השערה 6 אוששה באופן חלקי.

¹ הלוחות המלאים מצויים בידי החוקרת ויימסרו לפי דרישה.

משתנה תלוי				אזורי רישום	פתיחת בתי-ספר	יזמות תכניות לימודים	העסקת מורים	מעורבות כוללת בחינוך
				תפיסת חינוך כוללני	סגנון מנהיגות מעצב	סגנון מנהיגות מעצב		איתנות פיננ'
					סגנון מנהיגות מעצב	סגנון מנהיגות מעצב		אשכול סו"א
							תפיסת חינוך כוללני	אשכול פריפ'
				תפיסת מעורבות תושבים				גודל
						סגנון מנהיגות מעצב	סגנון מנהיגות מעצב	מגזר
					סגנון מנהיגות מעצב	סגנון מנהיגות מעצב	סגנון מנהיגות מעצב	איתנות כוללת
משתנה בלתי תלוי								

לוח 4: הקשר בין המשתנים הבלתי תלויים למרכיבי התוכן של מעורבות בחינוך. בתיווך משתני האיתנות

5.6.3.1 המשתנה התלוי : פיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום

הקשר בין תפיסת חינוך כוללני לבין מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום, בתיווך איתנות פיננסית

בקרב רשויות מקומיות איתנות פיננסית (באיור 1 - קו אדום) נמצא קשר שלילי בין תפיסת חינוך כוללני ובין מעורבות הרשות המקומית ברישום, כלומר - בגיבוש מדיניות רישום עצמאית. ככל שהתפיסה כוללנית יותר, העצמאות בנושא רישום – נמוכה יותר. ברשויות מקומיות שאינן איתנות פיננסית (באיור 1 - קו שחור), נמצא קשר חיובי מתון בין תפיסת חינוך כוללני לבין פיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום: ככל שתפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני יותר, עולה המעורבות בפיתוח מדיניות רישום עצמאית.

לוח 5: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת

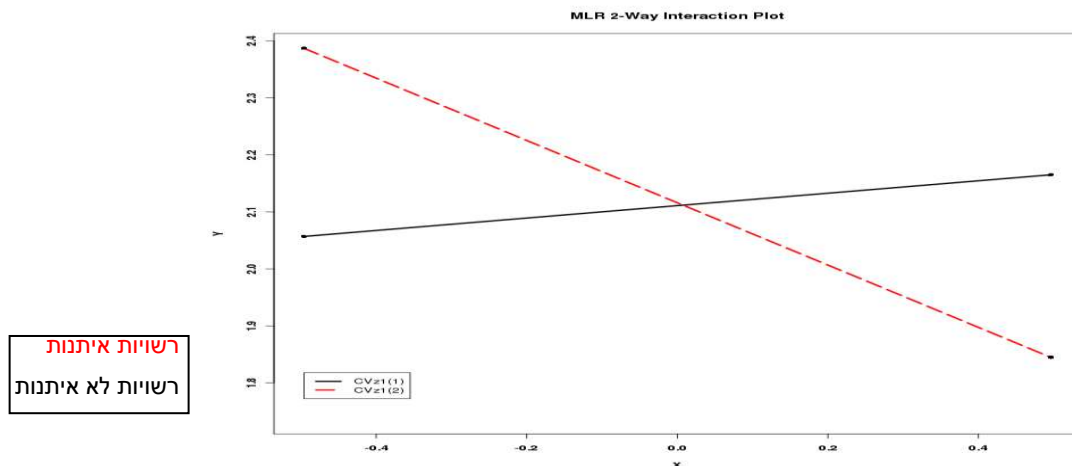
חינוך כוללני על מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא אזורי רישום:

צד 2	צד 1	
β	β	
.10	.13	תפיסת חינוך כוללני
.01	.03	איתנות פיננסית
-.29**		תפיסת חינוך כוללני X איתנות פיננסית
.00	.02	R^2
.08	-.00	Adjust R2
.08*	-	ΔR^2
3.47*	.80	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 1: הקשר בין תפיסת חינוך כוללני לבין מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות

עצמאית בנושא אזורי רישום:



הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בפיתוח של מדיניות עצמאית

בנושא אזורי רישום, בתיווך אשכול סוציו-אקונומי

בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו-אקונומי נמוך (באיור 2 - קו שחור), נמצא קשר חיובי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות בקביעת אזורי רישום. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך הנטייה לפתח מדיניות עצמאית בנושא רישום - עולה. ככל שהסגנון מעצב פחות, כך המעורבות בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא רישום - פוחתת. בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו-אקונומי בינוני (באיור 2 - קו אדום) לא נמצא קשר בין סגנון המנהיגות ובין מעורבות הרשות המקומית בנושא רישום. בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו-אקונומי גבוה (קו ירוק) נמצא קשר שלילי בין

סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית במדיניות רישום עצמאית. ככל שהסגנון מעצב יותר, כך הנטייה לפיתוח מדיניות עצמאית בנושא רישום - יורדת.

לוח 6: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות עצמאית בנושא

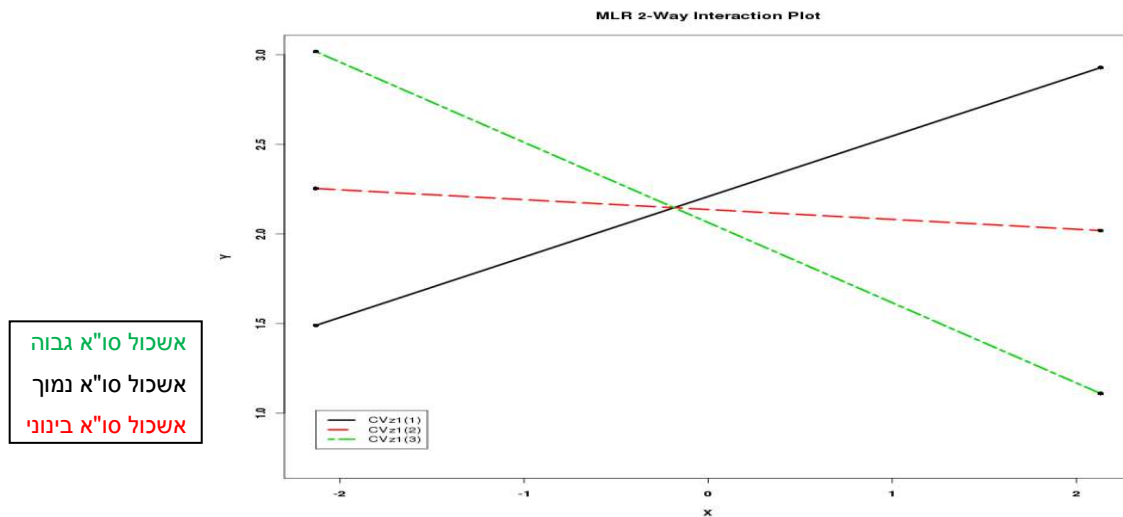
אזורי רשום

צעד 2	צעד 1	
β	β	
-0.05	.03	סגנון מנהיגות מעצב
-0.15	-0.15	אשכול סוציו-אקונומי
-0.32**		מנהיגות מעצבת X אשכול סוציו-אקונומי
.12	.02	R^2
.09	.00	Adjust R^2
.09**	-	ΔR^2
3.90*	1.05	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 2: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בפיתוח מדיניות

עצמאית בנושא אזורי רישום:



הקשר בין תפיסת מעורבות התושבים לבין מעורבות הרשות המקומית בקביעת מדיניות אזורי

הרישום, בתיווך גודל

בקרב רשויות מקומיות גדולות (באיור 3 – קו ירוק) נמצא קשר חיובי בין תפיסת מעורבות התושבים ובין מעורבות הרשות המקומית בקביעת אזורי רישום. ככל שהתושבים נתפסים מעורבים יותר, כך המעורבות בקביעת אזורי רישום - עולה. ככל שהתושבים נתפסים פחות מעורבים, כך המעורבות בקביעת אזורי רישום - יורדת. בקרב רשויות מקומיות קטנות (באיור 3 – קו שחור) נמצא קשר שלילי בין תפיסת מעורבות התושבים ובין מעורבות הרשות המקומית בקביעת מדיניות אזורי הרישום. ככל שהתושבים נתפסים מעורבים יותר, כך המעורבות בקביעת אזורי הרישום - יורדת. ככל שהתושבים נתפסים מעורבים פחות, כך המעורבות בקביעת אזורי הרישום - עולה. בקרב רשויות מקומיות בינוניות (באיור 3 – קו אדום) לא נמצא קשר בין תפיסת מעורבות התושבים ובין מעורבות הרשות המקומית בקביעת אזורי הרישום.

לוח 7: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת

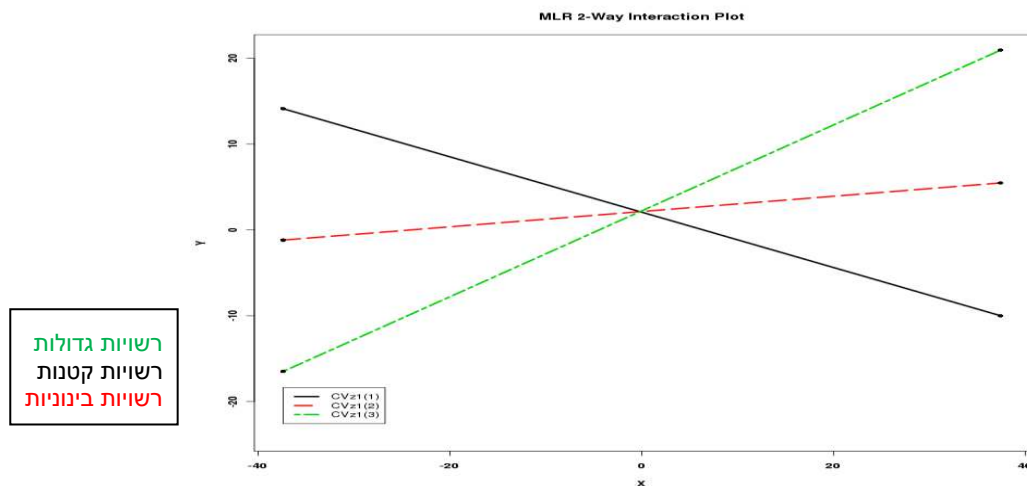
מעורבות התושבים על מעורבות הרשות המקומית במדיניות קביעת אזורי הרישום:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
.09	.02	תפיסת מעורבות התושבים
.18	.17	גודל
.27*		מעורבות התושבים X גודל
.10	.03	R^2
.07	.01	Adjust R^2
.07*	-	ΔR^2
3.07*	1.36	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 3: הקשר בין תפיסת מעורבות התושבים לבין מעורבות הרשות המקומית בקביעת מדיניות

אזורי הרישום:



בשניים מבין שלושת המודלים שנמצאו מובהקים לגבי מרכיב אזורי רישום, הממצאים מנוגדים להשערת המחקר: ברשויות מקומיות איתנות פיננסית, ככל שתפיסת החינוך כוללנית יותר, פוחתת המעורבות בנושא אזורי הרישום; ברשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי גבוה, ככל שסגנון המנהיגות נוטה להיות מעצב, יורדת המעורבות בנושא אזורי רישום.

5.6.3.2 המשתנה התלוי: פתיחת בתי-ספר

הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי

ספר, בתיווך איתנות פיננסית

ברשויות מקומיות איתנות פיננסית (באיור 4 – קו אדום) נמצא קשר חיובי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר. ככל שהסגנון מעצב יותר, כך גדלה המעורבות בפתיחת בתי ספר. ברשויות מקומיות שאינן איתנות פיננסית (באיור – קו שחור), נמצא קשר שלילי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר. ככל שהסגנון מעצב יותר, קטנה המעורבות בפתיחת בתי ספר.

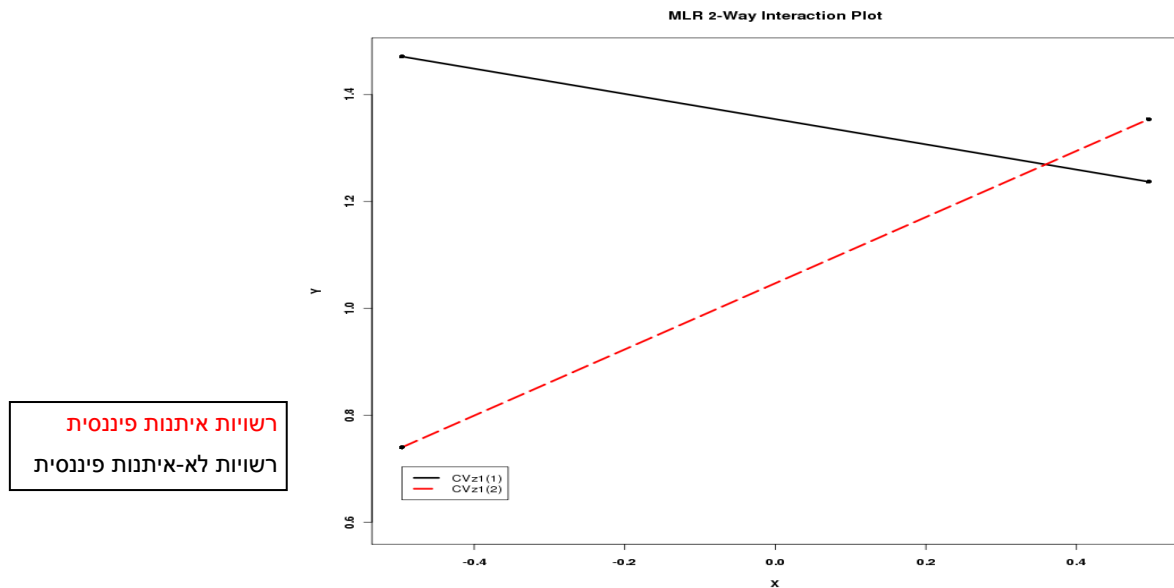
לוח 8: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר:

צעד 2 β	צעד 1 β	
-0.17	-0.04	מנהיגות מעצבת
-0.22	-0.23	איתנות פיננסית
.31*		מנהיגות מעצבת X איתנות פיננסית
.13	.05	R^2
.08	.01	Adjust R2
.08*	-	ΔR^2
2.43	1.32	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 4: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת

בתי ספר:



הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר, בתיווך

אשכול סוציו-אקונומי

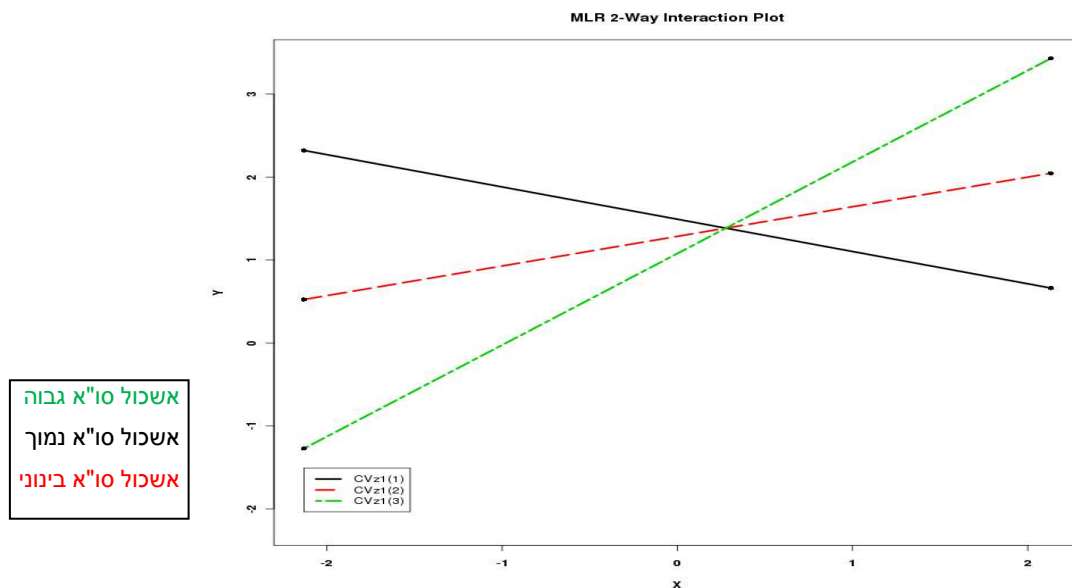
בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו-אקונומי גבוה (באיור 5 – קו ירוק) נמצא קשר חיובי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך המעורבות בפתיחת בתי ספר - עולה. ככל שהסגנון מעצב פחות, כך המעורבות בפתיחת בתי ספר - יורדת. בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי נמוך (באיור – קו שחור), נמצא קשר שלילי בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך המעורבות בפתיחת בתי ספר - פוחתת. ככל שסגנון המנהיגות מעצב פחות, כך המעורבות בפתיחת בתי ספר - עולה. בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו-אקונומי בינוני (באיור – קו אדום) נמצא קשר חלש בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר.

לוח 9: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב על מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
.25	.02	סגנון מנהיגות מעצב
-.30*	-.24	אשכול סוצי-ואקונומי
.46**		מנהיגות מעצבת X אשכול סוצי-ואקונומי
.21	.06	R^2
.17	.02	Adjust R^2
.16**	-	ΔR^2
4.49**	1.51	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 5: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר:



הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר, בתיווך איתנות כוללת

בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת רבה (באיור 6 – קו ירוק) נמצא קשר חיובי בין סגנון המנהיגות ובין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר. ככל שסגנון המנהיגות מעצב, כך המעורבות בפתיחת בתי ספר עולה. ככל שסגנון המנהיגות פחות מעצב, כך המעורבות בפתיחת בתי ספר - יורדת. בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת מועטה (באיור – קו

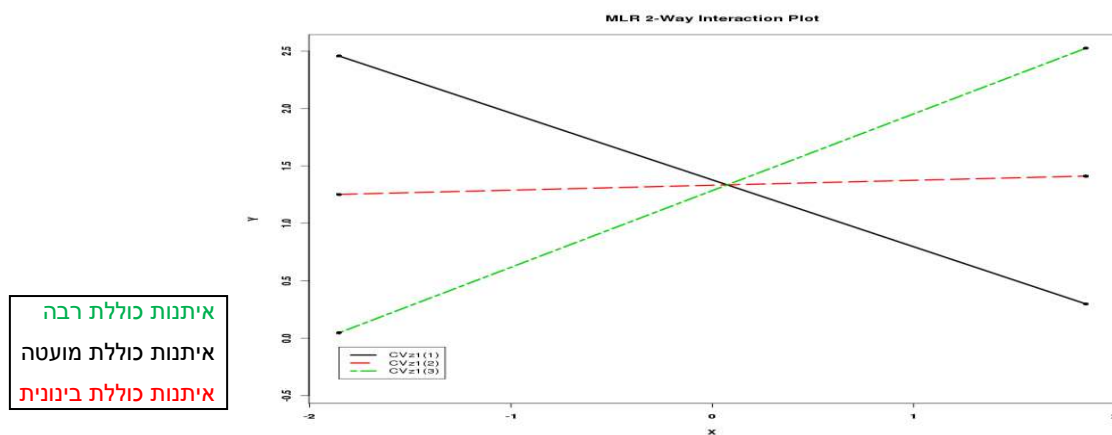
שחור), נמצא קשר שלילי בין מנהיגות מעצבת ובין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך המעורבות בפתיחת בתי ספר פוחתת. ככל שסגנון המנהיגות פחות מעצב, כך גוברת המעורבות בפתיחת בתי ספר. בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיטנות כוללת בינונית (קו אדום) לא נמצא קשר בין סגנון המנהיגות ובין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר.

לוח 10: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
.03	.02	מנהיגות מעצבת
-.06	.01	איתנות כוללת
.33*		מנהיגות מעצבת X איתנות כוללת
.10	.00	R^2
.05	-.04	Adjust R2
.10*	-	ΔR^2
1.98	.01	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 6: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר:



איתנות כוללת רבה
איתנות כוללת מועטה
איתנות כוללת בינונית

לגבי פתיחת בתי-ספר כמרכיב של המשתנה התלוי, אוששה השערת המחקר: ברשויות המתאפיינות באיתנות רבה יותר ניכרת מגמה להשפעה של סגנון מנהיגות מעצב על מידת המעורבות: ככל שסגנון המנהיגות נוטה להיות מעצב, תגדל המעורבות. ברשויות חלשות, ככל שסגנון המנהיגות נוטה יותר לסגנון מעצב, תפחת המעורבות.

5.6.3.3 המשתנה התלוי: מעורבות ביוזמה להפעלת תכניות לימודים נוספות

הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות

לימודים נוספות, בתיווך איתנות פיננסית

בקרב רשויות מקומיות איתנות פיננסית (באיור 7 – קו אדום), נמצא קשר חיובי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית בתכניות לימוד נוספות. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך המעורבות בהפעלה של תכניות לימודים נוספות - עולה. ככל שסגנון המנהיגות מעצב פחות, כך המעורבות פוחתת. ברשויות מקומיות שאינן איתנות פיננסית (באיור – קו שחור) לא נמצא קשר בין סגנון המנהיגות ובין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תוכניות לימודים.

לוח 11: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר סגנון מנהיגות

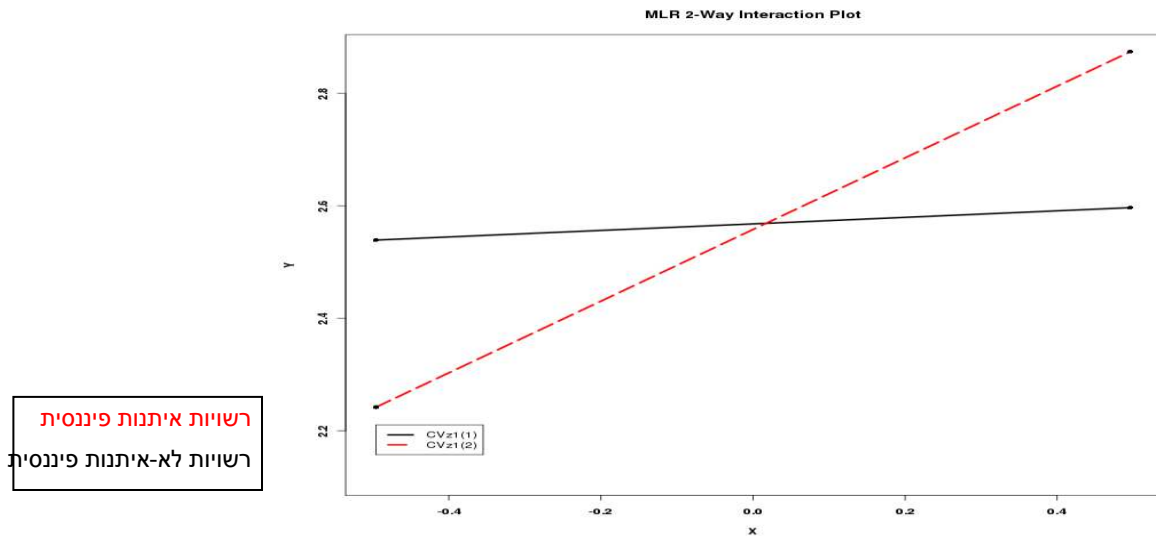
מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
.05	.14	סגנון מנהיגות מעצב
-.01	-.03	איתנות פיננסית
.23*		מנהיגות מעצבת X איתנות פיננסית
.07	.02	R^2
.03	-.01	Adjust R^2
.05*	-	ΔR^2
1.90	.78	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 7: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת

תכניות לימודים נוספות:



הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות לימוד

נוספות, בתיווך מגזר:

בקרב רשויות מקומיות יהודיות (באיור 8 - קו אדום) נמצא קשר חיובי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תוכניות לימודים נוספות. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך המעורבות ביוזמות להפעלת תוכניות לימודים - עולה. ככל שהסגנון מעצב פחות, כך המעורבות יורדת. בקרב רשויות מקומיות לא יהודיות (קו שחור), נמצא קשר חלש בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות.

לוח 12: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון

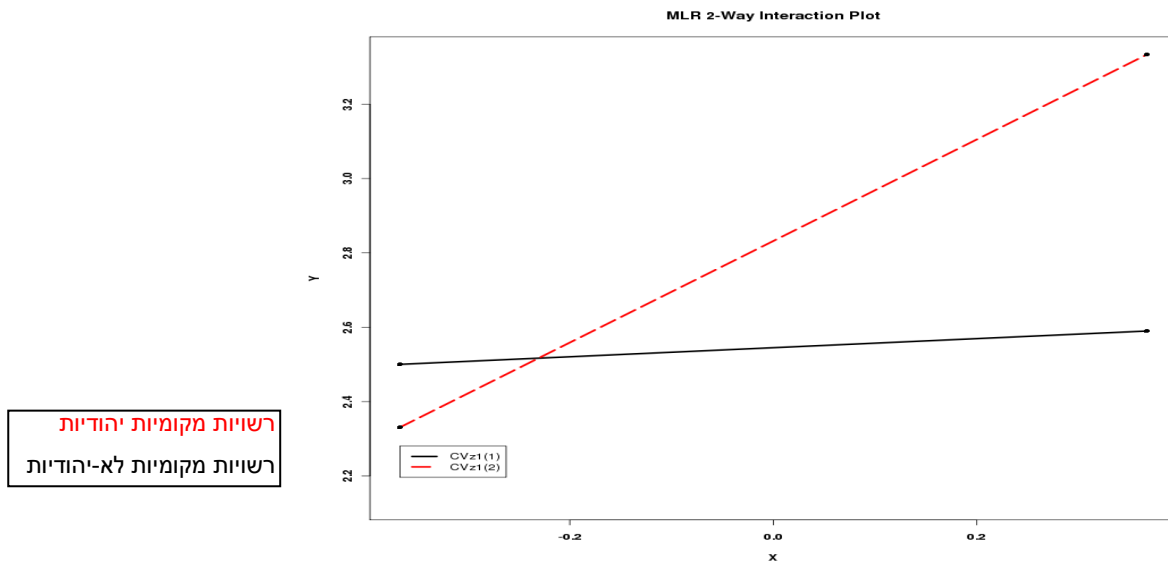
מנהיגות מעצב על מעורבות הרשות המקומית ביזמה להפעלת תכניות לימוד נוספות:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
.09	.14	סגנון מנהיגות מעצב
.17	.19	מגזר
.31**		מנהיגות מעצבת X מגזר
.15	.06	R^2
.12	.03	Adjust R^2
.09**	-	ΔR^2
4.74**	2.42	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 8: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בתכניות לימוד

נוספות:



הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת

תכניות לימוד נוספות, בתיווך איתנות כוללת:

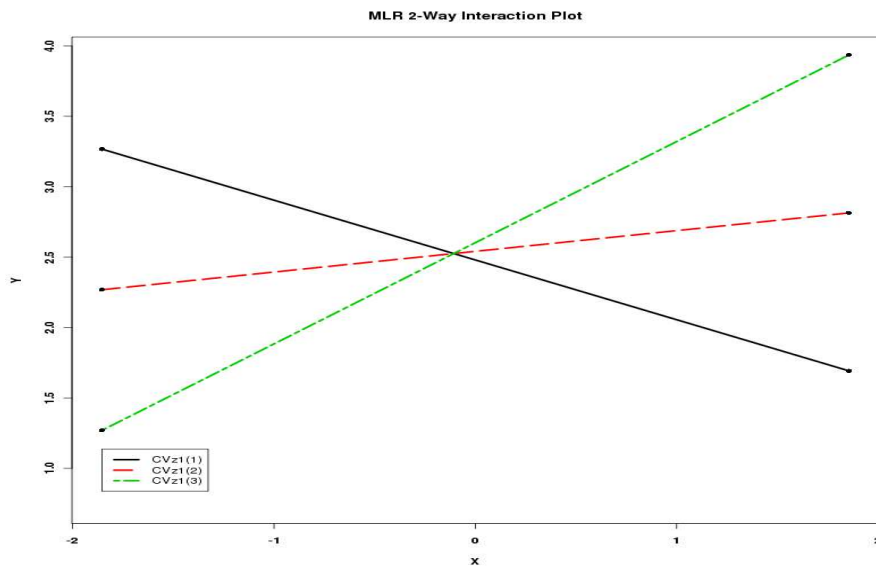
בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת רבה (באיור 9 – קו ירוק) נמצא קשר חיובי בין סגנון המנהיגות המעצבת ובין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תוכניות לימוד. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך המעורבות בתכניות הלימוד הנוספות - עולה. ככל שסגנון המנהיגות פחות מעצב, כך המעורבות יורדת. בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת מועטה (קו שחור), נמצא קשר שלילי בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע ובין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תוכניות לימוד חליפיות. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך פוחתת המעורבות בתוכניות לימוד. ככל שהסגנון מעצב פחות, כך המעורבות גוברת. בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת בינונית (קו אדום) נמצא קשר חלש בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תוכניות לימוד.

לוח 13: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות הרשות המקומית בתכניות לימוד נוספות:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
.11	.13	מנהיגות מעצבת
.10	.15	איתנות כוללת
.35***		מנהיגות מעצבת X איתנות כוללת
.16	.04	R^2
.13	.02	Adjust R^2
.12***	-	ΔR^2
5.28**	1.76	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 9: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות הרשות המקומית בתכניות לימוד נוספות:



איתנות כוללת רבה
איתנות כוללת מועטה
איתנות כוללת בינונית

בנושא יזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות, מאששים הממצאים את השערת מחקר 6: ברשויות מקומיות איתנות, נמצא קשר חיובי בין המשתנה הבלתי תלוי – סגנון מנהיגות מעצב למעורבות. גם כאן נמצא, כי ברשויות מקומיות המתאפיינות כחלשות, השפעת סגנון המנהיגות הפוך: ככל שגוברת הנטייה לסגנון מעצב, קטנה המעורבות.

5.6.3.4 המשתנה התלוי - מעורבות כוללת בחינוך:

לאחר הבדיקות של כל מרכיב במשתנה התלוי – מעורבות הרשות המקומית בחינוך, נבדק המודל בשלמותו, כאשר כל מרכיבי המשתנה מחושבים.

הקשר בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני כגורם משפיע לבין המעורבות הכוללת של

הרשות המקומית בחינוך, בתיווך אשכול פריפריאליות

בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות נמוך (באיור 10 – קו שחור), נמצא קשר חיובי בין תפיסת חינוך כוללני ובין מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך. ככל שהחינוך נתפס כוללני יותר, כך המעורבות הכוללת בחינוך - עולה. ככל שהחינוך נתפס כוללני פחות, כך המעורבות הכוללת בחינוך - יורדת. בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות בינוני (קו אדום) נמצא קשר חלש בין תפיסת חינוך כוללני ובין מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך. בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות גבוה (קו ירוק) נמצא קשר שלילי בין תפיסת חינוך כוללני ובין מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך. ככל שהחינוך נתפס כוללני יותר, כך המעורבות הכוללת בחינוך - פוחתת. ככל שהחינוך נתפס כוללני פחות, המעורבות בחינוך - עולה.

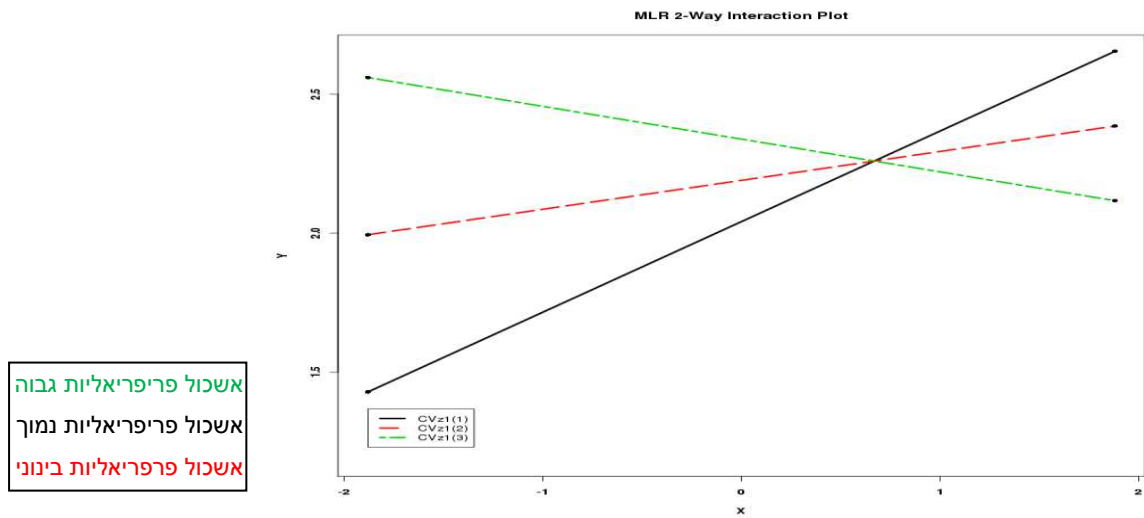
לוח 14: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונויות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת

חינוך כוללני על מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
.11	.09	תפיסת חינוך כוללני
.37***	.33***	אשכול פריפריאליות
-.22*		חינוך כוללני X אשכול פריפריאליות
.16	.12	R^2
.14	.10	Adjust R^2
.05*	-	ΔR^2
6.04***	6.27**	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 10: הקשר בין תפיסת חינוך כוללני לבין מעורבות כוללת בחינוך:



הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך, בתיווך

מגזר:

ברשויות מקומיות יהודיות (באיור 11 - קו אדום) נמצא קשר חיובי בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מידת המעורבות הכוללת בחינוך. ככל שהסגנון מעצב יותר, כך המעורבות הכוללת בחינוך - עולה. ככל שהסגנון מעצב פחות, כך המעורבות הכוללת בחינוך - יורדת. ברשויות מקומיות לא יהודיות (קו שחור), לא נמצא קשר בין סגנון מנהיגות לבין המעורבות הכוללת בחינוך.

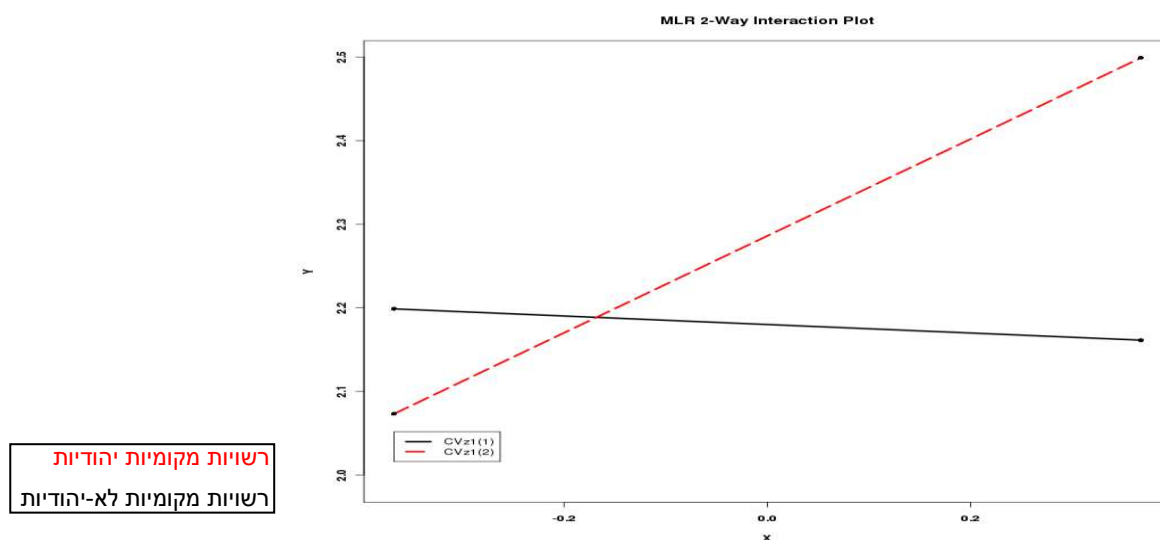
לוח 15: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון

מנהיגות מעצב על מעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך:

	צעד 1	צעד 2	
	β	β	
סגנון מנהיגות מעצב	-0.02	-0.05	
מגזר	.10	.09	
מנהיגות מעצבת X מגזר		.21*	
R^2	.01	.05	
Adjust R^2	-.01	.02	
ΔR^2	-	.04	
F	.42	1.58	

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 11: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך:



רשויות מקומיות יהודיות
רשויות מקומיות לא-יהודיות

הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך, בתיווך איתנות כוללת:

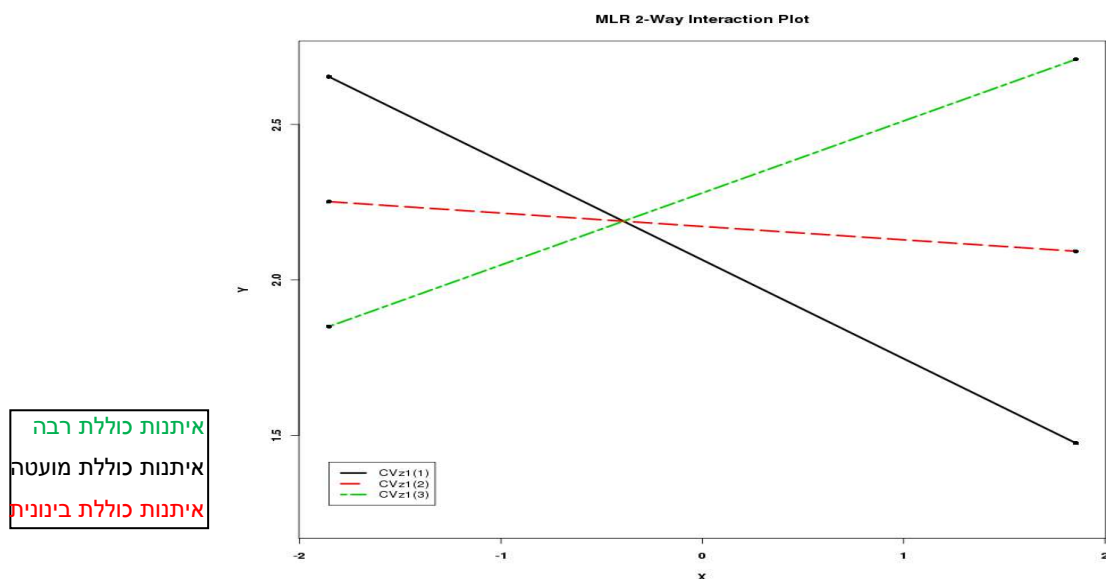
בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת רבה (באיור 12 – קו ירוק), נמצא קשר חיובי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך המעורבות הכוללת בחינוך - עולה. ככל שסגנון המנהיגות מעצב פחות, המעורבות הכוללת בחינוך - יורדת. בקרב רשויות המאופיינות באיתנות כוללת מועטה (קו שחור), נמצא קשר שלילי בין סגנון מנהיגות מעצב ובין מעורבותה הכוללת הרשות המקומית בחינוך. ככל שהסגנון מעצב יותר, המעורבות פוחתת. ככל שהסגנון מעצב יותר, המעורבות עולה. בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת בינונית (קו אדום) לא נמצא קשר בין סגנון המנהיגות המעצבת ובין המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך.

לוח 16: רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע על מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך:

צעד 2	צעד 1	
β	β	
-0.05	-0.04	מנהיגות מעצבת
.24*	.27*	איתנות כוללת
.23*		מנהיגות מעצבת X איתנות כוללת
.12	.07	R^2
.09	.05	Adjust R2
.05*	-	ΔR^2
4.02**	3.42*	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

איור 12: הקשר בין סגנון מנהיגות מעצב כגורם משפיע לבין מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך:



השערה 6, לפיה מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את הקשר בין תפיסות מעצבי המדיניות לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך, אוששה באופן חלקי – רק חלק מן המודלים נמצאו מובהקים; חלק מן הממצאים מציגים תמונה מורכבת מן המשוער - לפי ההשערה, ברשויות איתנות נמצא קשר חיובי וחזק יותר בין עמדות לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך. אולם ברשויות לא איתנות, שוער כי ימצא קשר חלש או שלא ימצא קשר, הממצאים מלמדים, כי לעיתים ברשויות מקומיות לא איתנות נמצא קשר שלילי בין עמדות לבין המעורבות בפועל.

פרק 6: סיכום ודיון

בעבודה זו ביקשתי לבדוק כיצד תופסים מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות את יעד החינוך כשירות ציבורי: האם הם רואים את הציבור בכללותו כמטרה, או שיעד מדיניותם הוא כל פרט ופרט בציבור, כאשר הוא נזקק לחינוך כתלמיד או כהורה; ביקשתי לדעת האם, בשעה שמנהיגים קובעי מדיניות ברשויות המקומיות שוקלים את המידה והאופן בו ייכלל החינוך כאחד השירותים בהם מעורבת הרשות שלהם, הם רואים לנגד עיניהם את הציבור כישות אחידה, או שהם מייעדים את הפעולות הננקטות כמדיניות, אל הורים ותלמידים, כפרטים. עצם העיסוק בנושא במחקר עשוי להביא אל הדיון המתקיים עתה אודות חלקן של רשויות מקומיות באסדרה, אספקה, מימון ופיקוח של החינוך בצד כלל השירותים הציבוריים, את נושא יעד השירות. המחקר נערך בישראל ואוכלוסיית המחקר הורכבה מ-107 בעלי תפקידים בתחום החינוך – ראשי רשויות או מנהלי אגפי חינוך ב-100 רשויות מקומיות, אשר נענו והשיבו לשאלון שנשלח אליהם. בנוסף לשאלונים, נותחו במחקר נתונים אודות אותן רשויות מקומיות מהן התקבלו שאלונים.

הסקרנות כלפי השאלה התעוררה על רקע שתי תופעות המוזכרות במקביל ולכאורה בלא קשר ביניהן, בשיח המעשי והפוליטי אודות החינוך כמושא של מדיניות ציבורית: האחת – העברת האחריות לחינוך מידי הממשלה המרכזית לידי הרשויות המקומיות והגדלת מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך, וזאת בעולם (למשל: Essuman & Akyeampong, 2011; Hodgson & Spours, 2012; Manabu, 2008; Weis, 2009; 2000; ברקוביץ, 2008; יאיר, 2009), והאחרת – העצמת מקומו של הפרט מקבל השירות ושיתופו בעיצובם של שירותים ציבוריים בכלל, ובחינוך בפרט (Buchman, 2003; Colley, 2009; Gibton, 2008; Sanford et al, 2008; Ichilov, 2009; 2011; בלנק, 2004; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009). מגמות הניאו ליבראליזם המאפיינות את המערב בעשורים האחרונים משפיעות גם על ישראל, ומתייחסות אל שתי תופעות אלה במסגרת מושגית מאחדת. הן כוללות ביזור של שירותים ציבוריים – כלומר, העברת אחריות מן הממשלה המרכזית לגורמי החלטה אחרים, אימוץ טרמינולוגיה של כלכלת שוק במגזר הציבורי והדגשת יסוד הבחירה של הפרט כגורם בעיצוב השירותים שהוא מקבל (Cooley, 2009). בשל הסמכת העיסוק בפרט מקבל-השירות והדגשת קולו כשותף לעיצוב המדיניות לעיסוק בביזור השירותים הציבוריים, ניתן היה לשער, כי מעצבי מדיניות ברשויות מקומיות, הפועלים תחת השפעת הניאו ליבראליזם, יוליכו את הרשות שלהם להעדפה של הפרט כיעד של מדיניות, גם בתחום החינוך. ואמנם, לא אחת משולב הדיון אודות ביזור בחינוך כשירות ציבורי, בדיון אודות תפיסות פדגוגיות המעמידות את הפרט המתחנך כגורם עיקרי, מעודדות מגמות של בחירה בחינוך – בין מסגרות ובתוכן (Lubienski, 2003; Saiger, 2009). שתי התפיסות יחד – הביזור והעמדת הפרט במרכז נדונות בישראל כמגמות משולבות, וזאת הן על-ידי מצדדים בהן (כגון: בן-אליא,

2000; וולנסקי, 1994) והן על-ידי מבקרי שתיהן (כגון: Ichilov, 2009). זאת ועוד: בישראל נקשרות גישות כוללניות אל החינוך כשירות ציבורי, אלה המוליכות קובעי מדיניות לראות בחינוך יעד של חברה מלוכדת ואחידה, להשקפות עולם שאפיינו את ימי הראשית של מדינת ישראל. בראשית קיומה הודגש בישראל החינוך המלכד, יוצר החברה האחידה. מערכת החינוך הרשמית – ובשמה החוקי: הממלכתית, נדרשה לשמש "כור היתוך" לחברה הישראלית המתגבשת לאחר שנות הגלות. בעשורים האחרונים מתוארת לעיתים גישה כוללנית זו כגישה מיושנת, שאבד עליה הכלח (היימן ואח', 1995; ויינשטיין, 2002). וכך, לא אחת מתקיים הדיון במדיניות חינוך בישראל תוך הצבה מנוגדת של הגישות כלפי החינוך כשירות ציבורי, כאשר הגישות המעמידות את הפרט ובחירותיו במרכז מוצגות עדכניות ומתקדמות, בעוד הגישות הכוללניות מוצגות מיושנות ולא רצויות.

6.1 חינוך בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי; בין כוללני לפרטני

נקודת המוצא למחקר היה המסד החוקי של חלוקת האחריות לחינוך בין משרד החינוך בישראל, ופעולתן של רשויות מקומיות בתוך המסגרת החוקית, כדרך שהיא מתגלה בפסקי-דין שעסקו בסמכות זו ובגבולותיה. חלוקת הסמכויות בין משרד החינוך לרשות המקומית מפוזרת בחוקים ותקנות שונים. תכלית כולם להוציא לפועל את הקביעה הראשונית של סעיף 7 (ב) לחוק לימוד חובה, הקובע כי "קיום מוסדות חינוך... יהיה מוטל על המדינה ועל רשות החינוך המקומית, במשותף". לאורך שנות קיומה של המדינה נוצק תוכן לקביעה זו בדבר אחריות משותפת. על תפקידיה היסודיים של רשות החינוך המקומית, שנקבעו עוד בפקודת החינוך המנדטורית, נוספו תפקידים אחרים, אך מאחר שלא נחקק חוק מרכזי מסדיר לחינוך בישראל, וכל ההוראות בתחום זה מפוזרות בחוקים שונים, הרי גם חלוקת האחריות בין משרד החינוך לרשות המקומית נלמדת תוך קריאה בסעיפים רבים בחוקים שונים. במהלך השנים נוספו לרשויות המקומיות תפקידים בתחום החינוך, באמצעות הוספת סעיפים לחוקים קיימים, כאשר חקיקת החינוך היסודית עצמה כמעט ואינה משתנה. הוספת התפקידים לרשות המקומית לא בהכרח הרחיבה את סמכויות הרשויות. סקירת מעמיקה של סעיפי החוק העוסקים ברשויות החינוך המקומיות מלמדת כי התפקידים השונים אותן ממלאות רשויות מקומיות מבוצעים על-ידיהן בזיקה למשרד החינוך, וזיקה זו מתגלה כאחת מאלה: ביצוע בלא שיקול דעת; ביצוע לאחר קבלת אישור; חיווי דעה מנדטורי כלפי הרשות (חיוב להביע דעה); היוועצות (חיוב השר להיוועץ ברשות); זכות לחוות דעת; הזדמנות להביע התנגדות; ביצוע עצמאי. מרבית הנושאים המסורים לסמכות הרשות המקומית במידה כלשהי מוטלים עליה כחובת ביצוע בלא שיקול דעת (טבלה מלאה של כל סעיפי החוק, לפי שנת קבלתן ולפי דגם הזיקה – נספח ב'). קריאה בכל סעיפי החוק והתקנות שנועדו להסדיר את אחריותה של רשות מקומית בנושא חינוך מלמדת כי לאורך שנות קיומה של המדינה נוספו לרשויות המקומיות

הרבה יותר תפקידי ביצוע, מאשר הזדמנויות לחוות את דעתה אודות ביצוע מדיניות חינוך בידי משרד החינוך. סמכויות הרשויות לא הורחבו, וזאת בניגוד לדיווחים אודות המתרחש בפועל (דגן-בזגלו, 2010; וורגן, 2011; לבקוביץ, 2008; שורק, 2010). בדיקת התוכן של הוראות החוקים והתקנות העוסקים בחינוך לאורך השנים, מגלה כי בראשית ימיה של המדינה עסקו ההנחיות החוקיות בהקצאת קרקע, הקמת מוסדות, מימון תכניות לימודים; בשני העשורים האחרונים נוטה החקיקה לעיסוק בפרט המתחנך ובזכויותיו – ארוחה יומית, הסעות, הנגשת מוסדות לבעלי מוגבלויות. כלומר, העיסוק במדיניות חינוך עבר מעיסוק בהסדרים המוסדיים של מערכת החינוך, לעיסוק בפרט המתחנך (Lubienski, 2003) אך מאחר שאין בחקיקה הרחבה של סמכויות הרשות המקומית, ממילא אין קשר בין תפקידיה לבין הרחבת עצמאותה ביחס למימוש יכולות הפרט.

סמכויותיהן של רשויות מקומיות נדונו בבת-המשפט לא פעם, בעיקר סביב הסמכות לקבוע אזורי רישום ולהפנות תלמידים בהתאם לכך. זו סמכותה המרכזית של הרשות המקומית בישראל בתחום החינוך ונחשבת עיקר כוחה (Blank, 2006; בלנק, 2004) עמידתן של רשויות מקומיות על שיבוץ תלמידים במוסד מסוים, על-פי אזור הרישום, הביאה פעמים רבות הורים לבית המשפט, בטענה כי יש להעדיף את בחירתם ולהסיג אחור את סמכות הרשות בנושא זה. הטענות בעניין זה שונות ומגוונות; כאשר מבקשים הורים להישאר בתחומי הרשות המקומית אך לבחור בין גבולותיה מוסד כראות עיניהם, מתגלות עמדות שונות של רשויות מקומיות. לעיתים התייצבו רשויות מקומיות למעשה, אם גם לא באופן פורמאלי, לימנם של הורים הדורשים זאת (למשל: עת"מ 8899/08 משה צימרמן נ' משרד החינוך ועיריית מודיעין) ולפעמים דווקא נגדם (למשל: עת"מ י-ם 304/01 מיכל שלם ואח' נ' משרד החינוך ועיריית ירושלים). לעומת זאת, כאשר מבקשים הורים לרשום את ילדיהם כבחירתם מחוץ לרשות המקומית, התמונה העולה מפסקי הדין אחידה: רשויות מקומיות, שעתירות נגדן ונגד משרד החינוך נדונו בבת-המשפט, התנגדו לוותר על נוכחות תלמידים במערכת החינוך המקומית. לפי התקנות (תקנות לימוד חובה) (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005) והנהל (חוזר מנכ"ל 3.7-69 תשלום עבור תלמיד חוץ), על רשות מקומית הרושמת ללימודים במוסד שבתחומה תלמיד שאינו מתגורר בה, לקבל את אישורה של הרשות השולחת לרישום זה. סביב הסדר זה הגיעו כמה וכמה מחלוקות לבת-המשפט, כאשר רשויות שולחות סירבו לתת אישורים כאלה. בכל המקרים, מן המחלוקת הראשונה שנדונה בבית-המשפט העליון בענין זה (בג"ץ 284/61, יוסף מורגנשטרן נ' מועצת העיר ירושלים) ועד לזמן האחרון ממש (עת"מ מרכז 31083-10-11 עמית קורנר ואח' נ' עיריית כפר סבא), חוזרות הרשויות המתנגדות למתן האישור על הטענה, כי הן עושות ככל יכולתן למען המתגוררים בתחומן, כי עליהן לשקול את טובת הכלל בעת שהן מאשרות או מונעות רישום חוץ. לפי תפיסה זו, החינוך הוא שירות ציבורי כוללני: קובעי המדיניות ברשות המקומית מסרבים לבקשות של פרטים לבחור בלימוד

במסגרת כהבנתם, מהטעם שהחינוך הוא שירות הניתן על-ידם לכלל. לדבריהן, עליהן לשקול את טובת הציבור כישות אחידה, ואף להעדיף אותה על פני טובתם של פרטים. עולה מכאן, כי חרף הקישור בין רעיון הביזור כגישה של מדיניות בכלל, לבין הרעיון הפרטני כגישה במדיניות חינוך, ישנם הקשרים בהם זרוע שלטונית מקומית תבקש להעדיף את השיקול הכוללני, וזאת גם היום, גם בישראל, ומבלי להעלות את נימוקי כור ההיתוך הישראלי כביטוי של הציבוריות הישראלית בכללה, אלא תוך התייחסות אל ציבור כללי מקומי, זה המתגורר בתחומי רשות מקומית.

זאת ועוד: Fennell (2001) מסבירה, כי ילדים לומדים בקבוצות – בכיתות, בתי-ספר; בחירה של אחד בהכרח משפיעה גם על אחר. ארגון כפוי של תלמידים בקבוצות מנוגד רעיונית תכלית ניגוד למתן אפשרות בחירה של כל פרט ופרט והתארגנות עצמאית במנגנון מעין-שוקי. אך אין דרך להימלט מכך. Fennell משתמשת במושגיו של Hirschman (1970) ואומרת כי **יציאה** (exit) של אחד מן המסגרת מהווה למעשה **קול**, נקיטת עמדה, והשפעה על עצם מהותו של השירות שמקבל אחר. מעורבות רשות שלטונית בהקשר זה משמעה למעשה בכל מקרה גיבוש זהות הכלל, מעצם ארגון החינוך בקבוצות. תוצאת החלטת הרשות השלטונית העוסקת בחינוך – בין אם היא נענית לפרטים ובין אם היא מסרבת להיענות להם, משפיעה בהכרח על מדיניות החינוך הכללי. אופיו עשוי להשתנות לפי המידה בה תתיר הרשות לפרטים לבטא **קול** באמצעות **יציאה**. רשות שלטונית המעצבת את מדיניותה בתחום החינוך חייבת להביא בחשבון מורכבות זו כאשר היא מקבלת החלטות. אם מדובר ברשות השלטונית המדינתית המרכזית, משרד החינוך, עומדת ההיענות לדרישות של פרטים מול אתגר הזהות החברתית-מדינתית, ובהקשר הישראלי – הזהות הישראלית. אם מדובר ברשות שלטונית מקומית, הציבור הכללי הרלוונטי אינו כלל אזרחי ישראל, אלא כלל תושבי הרשות המקומית: זהו הציבור שיושפע מעיצוב זה או אחר של מערכת החינוך. סמכותה החשובה של הרשות המקומית בישראל בתחום הרישום נקבעה כבר בראשית ימיה של המדינה, אך ריכוזיות המערכת יצרה מצב בו הרשויות המקומיות נשמעות – בתחום החינוך כמו גם בתחומים אחרים – למדיניות הממשלה (בלנק, 2004). כיום, על רקע מגמות הביזור, מתעוררת הסקרנות כלפי עמדותיהם של קובעי מדיניות ברשויות המקומיות בשאלה זו. לחינוך כשירות ציבורי יש תפקיד ייחודי מעצם טיבו, והוא עשוי להיות מרכיב דומיננטי ביותר בגיבוש זהות של קבוצה. אם הציבור הכללי הרלוונטי הוא ציבור התושבים המתגוררים בתחומי רשות מקומית, עשוי החינוך לשמש מנוף ליצירתה של זהות מקומית שכזו. העברת סמכויות בתחומי שירותים חברתיים מן הזרוע המרכזית לזרוע המקומית, תוך גיבוש זהות מקומית, זוכה בשנים האחרונות לעיסוק נרחב, והיא קרויה מקומיות חדשה – New Localism (Crowson & Goldring, 2009; Hodgson & Spours, 2012). לפיה, הזרוע השלטונית המקומית היא הזרוע האחראית לשירותים חברתיים, ועליה לעשות כן תוך שקיפות ואחריותיות, השענות על כוחות מקומיים ושיתוף אזרחי (Coaffee,

De Vries,) (2006). טיפוח זהות והצמחה של קול מקומי הם יסוד מפתח במקומיות החדשה (). (2000; Foley & Martin, 2000; Pratchett, 2004). מטבעו ומעצם מהותו עשוי החינוך להיות גורם רב ערך במשימה זו (Crowson & Goldring, 2009; Weis, 2009). עקרונותיה של המקומיות החדשה המיושמים בתחום מדיניות החינוך עשויים להביא את המחזיקים בה לגישה כוללנית בתפיסה של החינוך כשירות ציבורי: אם החינוך משמש כלי לעיצוב קול מקומי, פירוש הדבר הוא הצמחת זהות מקומית משותפת, כוללנית, באמצעותו. התמורות בתפיסת העולם מצטרפות לתמונה המורכבת של תפקיד הרשויות המקומיות בתחום החינוך, תמונה אשר היבטיה המעשיים טרם נחקרו, ובעבודתי ביקשתי להוסיף נדבך לדיון המתקיים כעת אודות תפקידה של המקומיות - חלקן של רשויות מקומיות בהסדרתם של שירותים חברתיים ובמיוחד החינוך, בישראל. ביקשתי לבדוק האם ובאיזו מידה מספקת המסגרת המושגית של המקומיות החדשה הסבר להתפתחויות המתרחשות בתחום מדיניות החינוך בישראל.

שאלה ישירה אודות תפיסת הנשאלים את החינוך כשירות ציבורי העלתה כי רובם תופס אותו כשירות ציבורי כוללני. אין זה ממצא מובן מאליו: כפי שהוסבר קודם לכן, הסמכת הדיון בביזור השירותים הציבוריים לדיון אודות מקומו של הפרט בעיצוב אותם שירותים, מוליכה להניח, כי קובעי מדיניות ברשויות מקומיות יטו לראות את הגישה הפרטנית כיעד החינוך בקבעם את מהלכי אותה הרשות. מה גם, שהבדלים בין שירותים הניתנים ברשות מקומית אחת לאחרת עשויים להוות מרכיבים בשיקוליהם של אזרחים כשהם בוחרים את מקום מגוריהם (Peterson, Tiebout, 1956). (1981). לכן, התפתחות גישה אינדיווידואלית עשויה להביא קובעי מדיניות לגבש תפיסה פרטנית, על מנת למשוך אליהם אזרחים. בישראל נהוג לתאר כך את העדפתם של ראשי רשויות מקומיות, בעיקר בעקבות החוק לבחירה ישירה של ראשי רשויות מקומיות, שהתקבל בכנסת ב-1975. במסעות בחירות הפך החינוך מאז למטבע פוליטי באמצעותו מבקשים מועמדים לקנות את לב אזרחי הרשות שלהם (בלנק, 2004; יונה ודהאן, 2005). באופן טבעי, מוזמנים אזרחים כפרטים לתמוך במועמד זה או אחר, ועל מנת לקנות את ליבם מציעים המועמדים את החינוך כשירות איכותי עבור כל אחד ואחד. התוצאה היא, שלפחות לכאורה ועל פני הדברים, נראה כי בישראל, מאז שנות ה-80, תוך הרחבת מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך, השתלטה התפיסה הפרטנית על השיח של מדיניות החינוך. בנוסף על כך, תפיסות העולם הפרטניות ומדיניות הביזור התפתחו בישראל במקביל לירידתו של ערך כור ההיתוך הלאומי ולהפחתה באמונה, כי יש בכוח החינוך הכופה-אחדות ליצור זהות לאומית אחידה (וינשטיין, 2002; שביט, 1995). קישור הקריאה לביזור שירותים לגישה הפרטנית מאיר גם הסמכה של הרעיון הלאומי לרעיון הכוללני. לפחות בישראל ניתן לחשוב כי מצדדים בתפיסה כוללנית יטו לראות את המדינה, ולא את הרשות המקומית, כזרוע שראוי כי תהיה הדומיננטית בתחום החינוך.

במחקר הנוכחי נמצא כי קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות בישראל נוטים לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני. מכאן, שתפיסה כוללת אינה קשורה בהכרח לאחריות השלטון המרכזי לשירות ציבורי זה. קברניטי החינוך בשלטון המקומי מציגים גישה כוללת, ואפשר, לפיכך, שהציבור הרלוונטי בעיניהם, אותו הם רואים לנגד עיניהם בקבעם מדיניות, אינו כלל אזרחי המדינה כי אם ציבור האזרחים ברשות שלהם. אפשר שבראייה זו שלהם ניתן למצוא רמז לראייתם בציבור זה ישות אחידה, בת שימור וטיפוח (Alexander, 2011; Bailey, 2011; Crowson & Goldring, 2009; Essuman & Akyeampong, 2011; Hodgson & Spours, 2012; Reynolds, 2007; Saiger, 2009). בראיה זו יש סימון לשינוי כיוון כלשהו בתפיסת השלטון המקומי בישראל: השלטון המקומי בישראל התפתח ברובו הגדול לא כצמיחה קהילתית "מלמטה", כדרך אותה ניתן למצוא במקומות אחרים בעולם, ולמשל במרכז אירופה, אלא כתוצר שירותי גיאוגרפי על-ידי שלטון מרכזי (רוזן-צבי, 2004). מערכת החינוך בישראל נחשבת ריכוזית, כאשר עיקר הכוח וההשפעה נתונים למשרד החינוך, הן מן הבחינה הארגונית (בן-אליא, 2000; בלנק, 2004) והן בשל משקלם הניכר של ערכים לאומיים-מרכזיים בבניית מערכת החינוך בראשיתה (גל, 1995; וולנסקי, 1994). והנה, ראיית קובעי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות את יעד פעולתם כציבור כללי, רומזת על ראייה של ציבור, לאו דווקא כנגזרת מתוך הישראליות השלמה, המדינתית והגדולה, כי אם כוללנות מקומית, של ציבור המתגוררים בתחומי הרשות המקומית. אפשר כי זהו היבט נוסף של המגמה שהחלה בישראל בסוף שנות ה-70, בעקבות החוק לבחירה ישירה של ראשי רשויות מקומיות: המחויבות של ראשי רשויות מקומיות כלפי בוחריהם תושבי המקום, נתפסת בחברה מובנת ולגיטימית (בן-אליא, 2005): ראשי רשויות אינם כפופים עוד, כפי שהיו בעבר, לשלטון המרכזי ולערכיו. אפשרות זו מעודדת לבדוק שני כיוונים נוספים בעמדותיהם של הנשאלים מן הרשויות המקומיות: האחד - כיצד נתפסת בעיניהם עמדתם של גורמים ציבוריים אחרים בעלי השפעה – משרד החינוך ובתי המשפט, והאחר – האם ניתן לזהות, בנוסף לתפיסה כוללת זו, גם יסודות אחרים מאפיינים של מקומיות חדשה – תפיסת מעורבות התושבים, ותפיסתם את עצמם כמנהיגים מוליכי שינוי וקובעי סדר יום.

6.2 כוללנות בסביבה פרטנית

עוד מצא המחקר, כי בעיני מעצבי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות, נראים משרד החינוך ובתי-המשפט כנוטים להעדיף את הפרט בקבעם מדיניות חינוך. כך נמצא לגבי ההתייחסויות הנפרדות וכך מגלה גם המתאם שבין תפיסת הנשאלים ביחס למדיניות משרד החינוך לבין תפיסתם את פסיקות בתי המשפט. נראה כי בעלי תפקידים בזירת החינוך ברשויות המקומיות נוטים לראות את ההצדקה לפעילות של זרוע שלטונית בחינוך בתפיסה כוללת, כאשר לפי

תפיסתם, הגורמים משלימי התפקיד שלהם מכוונים דווקא לתפיסה פרטנית. אפשר בהחלט שאין מדובר בסתירה כי אם בתפיסות המתיישבות היטב יחד: משרד החינוך ובתי-המשפט הינם זרועות של השלטון המרכזי, והחינוך המכוון אל הפרט מנוגד בהקשר זה לחינוך הכוללני ברמה הארצית, הלאומית-ממלכתית. הגישה הכוללנית שמאפיינת את קובעי המדיניות ברשויות המקומיות אינה התפיסה הלאומית, כאמור, כי אם תפיסה כוללנית-מקומית. זו עשויה לעלות בקנה אחד עם הנחיה פרטנית מן המרכז: הראייה הכוללנית-מקומית הינה הרחבה של הראייה הפרטנית, וזאת בניגוד לראייה הלאומית: הקהילה המיידית היא מסגרת ההתייחסות הציבורית של הפרט, מושא לפעילותו הפוליטית ולהשפעתו על המתרחש בסביבתו (Alexander, 2011; Bailey, 2011; Pratchett, 2004).

6.3 איתנות הרשויות המקומיות ומעורבותן בחינוך

בעבודה הנוכחית נעשה ניסיון להרחיב את הדין במעורבות רשויות מקומיות בחינוך ולהשתמש בפרמטרים אחדים לתיאור איתנותן של רשויות מקומיות, בנוסף לפרמטרים שכבר נבדקו בעבר (בן-בסט ודהן, 2009; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2010). כאן נבדק משקלם של גודל, מגזר, אשכול סוציו-אקונומי, אשכול פריפריאליות ואיתנות פיננסית, בנפרד ותוך שילוב ביניהם. כצפוי, נמצאו מתאמים חיוביים בין מרכיבים אלה לבין עצמם (אשכול פריפריאליות וגודל, אשכול פריפריאליות ואשכול סוציו-אקונומי, מגזר ואשכול סוציו-אקונומי). על-פי ההסדרים התקציביים הנוהגים היום, ברשויות מקומיות שאיתנותן הכוללת נמוכה, האפשרות לספק שירותי חינוך מתקדמים נמוכה יחסית; בהתאם לכך, קטנה גם יכולת הבחירה לעצב מדיניות חינוך מעבר לסטנדרטים המונחים על-ידי משרד החינוך (Ben-David - Hadar, 2010; בן-בסט ודהן, 2009; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2010). מכאן, שבאופן צפוי, בהלימה לנאמר בספרות, נמצא כי רשויות מקומיות איתנות - מעורבות יותר: נמצאו מתאמים בין אשכול הפריפריאליות לפתיחת בתי ספר, בין גודל, מגזר ואיתנות כוללת לבין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות, בין איתנות פיננסית לבין העסקת מורים ובין אשכול סוציו אקונומי, מגזר ואיתנות כוללת להוצאה הכספית לחינוך לתלמיד. בכל אלה, הקשרים שנמצאו – חיוביים: ככל שמרכיבי האיתנות עולים, עולה מידת המעורבות בחינוך. הממצאים זהים גם במשתנים קטגוריאליים – במגזר היהודי וברשויות איתנות פיננסית הנטייה למעורבות גדולה יותר.

דרך נוספת לעמוד על מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך, היתה בדיקת ההוצאה נטו לחינוך לתלמיד. בחישוב סך ההוצאה לחינוך ברשות המקומית, בהפחתת ההכנסה ממשרד החינוך, ביחס לכלל התלמידים ברשות המקומית, נמצאו פערים עצומים בין המשתתפות במחקר. פערים גדולים אף יותר קיימים בין כלל הרשויות המקומיות. נמצאו קשרים מובהקים בין מרכיבי

איתנות: גודל, אשכול סוציו אקונומי, איתנות פיננסית, מגזר, איתנות כוללת לבין ההוצאה לתלמיד. עולה, כי ברשויות מקומיות גדולות, מאשכול סוציו אקונומי גבוה, איתנות פיננסית, יהודיות – גדולה ההוצאה לתלמיד יותר מאשר ברשויות קטנות, מאשכול סוציו אקונומי נמוך, לא-יהודיות שאין איתנות פיננסית. המשמעות המעשית היא כי סיכוייהם של כל תלמידה ותלמיד המתגוררים ברשות מקומית גדולה, יהודית, איתנה פיננסית, מאשכול סוציו אקונומי גבוה – לקבל מימון מכספי ציבור התושבים ברשות בה הם גרים – גדול יותר מאשר של תלמיד ותלמידה המתגוררים ברשות לא יהודית, שאינה איתנה פיננסית, קטנה, מאשכול סוציו אקונומי נמוך. בין הרשויות במדגם מדובר בפער שבין 0.06 אלף ₪ ל- 43.5 אלף ₪ לתלמיד לשנה; בנתונים הארציים מדובר בפער שבין 0.06 לבין 245.5 אלף ₪ לתלמיד לשנה (וראו להזכיר כי בשש רשויות מקומיות בארץ ההקצבה ממשד החינוך עולה על ההשקעה העצמית). על חוסר שוויון בהשקעה הכספית לתלמיד בין רשויות מקומיות שונות מתריעים הן כלכלנים ומדעני חברה העוסקים בתחום (למשל: בן-בסט ודהן, 2009; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009) והן אנשי הרשויות המקומיות עצמם (למשל: ראיון ב"מעריב" עם שלמה בוחבוט, יו"ר מרכז השלטון המקומי, 9.10.09). במחקר הנוכחי לא נמצא קשר בין ההוצאה לתלמיד לבין אשכול פריפריאליות, מכאן שאין הכרח כי דווקא בפריפריה או דווקא במרכז, ההשקעה לתלמיד על-ידי הרשות המקומית עצמה גדולה או קטנה באופן מובהק.

ממצאים אחרים במחקר מאירים את התמונה מזוויות שלא נדונו בעבר: מרכיבי האיתנות נמצאו משמעותיים בעיקר בעת בחינתם כגורם ממתן בין המשתנים הבלתי-תלויים למעורבות הרשות בחינוך. על רקע הממצא המרכזי, בדבר נכונותן של רשויות מקומיות לקחת חלק בעיצוב מדיניות חינוך מתוך תפיסת עולם כוללת, נוכל לומר, כי מדיניות חינוך של רשות מקומית מעוצבת בהתאם לעמדות והשקפות, ומאפייני איתנות של הרשות ישפיעו על המידה והאופן בה תוכל המדיניות לצאת מן הכוח אל הפועל.

בבחינת הקשרים בין מרכיבי האיתנות לתפיסת המעורבות של התושבים נמצאו מתאמים בין מעורבות התושבים לבין אשכול הפריפריאליות; אשכול סוציו אקונומי; איתנות פיננסית; מגזר ואיתנות כוללת. לפי הממצאים, ברשויות מרכזיות, מאשכול סוציו אקונומי גבוה, איתנות פיננסית, יהודיות – גדולים הסיכויים כי התושבים ייתפסו מעורבים יותר מאשר ברשויות פריפריאליות, מאשכול סוציו אקונומי נמוך, קטנות ולא-יהודיות. לכך יש להוסיף את המתאם המובהק שנמצא בין המידה הנתפסת של מעורבות התושבים לבין ההוצאה לחינוך. אם נסכם: ברשויות מקומיות איתנות יותר, התושבים נתפסים מעורבים יותר, והמעורבות של הרשות המקומית בחינוך גדולה יותר. המידה בה מפנה רשות מקומית משאבים עצמאיים לחינוך יכולה להיות פרי של אילוצים ויכולה להיות פרי של החלטה ובחירה, חרף יכולות כספיות. ככל שמעורבות הרשות בחינוך היא פרי

בחירה, עולה מהמחקר הנוכחי כי למעורבות של התושבים יכולה להיות השפעה על ההשקעה העצמית של הרשות המקומית בחינוך.

6.4 מעורבות הרשות המקומית בקביעת אזורי רישום

קביעת אזורי רישום מצויה בסמכות הרשות המקומית ומחייבת אישור משרד החינוך (תקנות 7 ו-7א לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום)). נושא זה נחשב מרכזי מבחינת סמכותה של הרשות המקומית (בלנק, 2004) והוא אשר העסיק פעמים רבות במיוחד את בתי המשפט כתחום של מדיניות חינוך. הממצאים לגבי תחום זה במחקר הנוכחי הראו תמונה מורכבת. מתברר מהם, כי מעורבות גדלה בנושא אזורי רישום קיימת ברשויות מקומיות גדולות, ככל שהתושבים בהן נתפסים מעורבים; ברשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי נמוך, ככל שהמשיבים בהן נוטים לסגנון מנהיגות מעצב ובמידה מתונה – ברשויות מקומיות לא-איתנות, ככל שתפיסת החינוך בהן נוטה להיות כאל שירות ציבורי כוללני. רשויות מקומיות גדולות הנדרשות לטפל בשיבוץ תלמידים בבתי-ספר רבים נדרשות למעורבות יתר בתחום זה, בניגוד לרשויות קטנות, בהן הבעיה מצומצמת או לא קיימת. אך הממצאים כאן מראים, כי ברשויות גדולות, בהן ניתן לצפות לפעילות נמרצת של הרשות המקומית בקביעת אזורי רישום, כלומר – בשיבוץ בפועל בבתי-הספר, יש למעורבות התושבים משקל רב: ככל שהתושבים נתפסים בעיני המשיבים מעורבים יותר, כך גדלה המעורבות באזורי הרישום. ברשויות מקומיות קטנות, הקשר שלילי: ככל שהתושבים נתפסים מעורבים יותר, מעורבות הרשות בענין זה פוחתת.

מעורבות של תושבים היא אחד היסודות של המקומיות החדשה, ומהווה כשלעצמה הצדקה לנטילת אחריות של הרשות המקומית על שירותים חברתיים (Coafee, 2006; Foley & Martin, 2012; Hodgson & Spours, 2000). יתכן שהממצא ההפוך-לכאורה מציג תמונה אחידה: ברשויות מקומיות גדולות יש מקום למעורבות ופעולות מכוונות של הרשות המקומית. ברשויות מקומיות קטנות, שאין בהן בתי ספר רבים, אין כל צורך בפעילות כזו. יש לציין, בנוסף, כי נמצא קשר שלילי מובהק בין ההוצאה לתלמיד לבין המעורבות בנושא אזורי רישום ($r = -.30, p < .005$) – ככל שהרשות מעורבת יותר בנושא אזורי רישום, היא משקיעה פחות מתקציבה העצמי בחינוך. בכך בולט תחום מעורבות זה כתחום תוכן מנהלי שאינו דורש ואינו כולל השקעה כספית. הממצא מתיישב עם הממצאים האחרים, המלמדים על מעורבות ופעילות של הרשות המקומית בענין אזורי הרישום; בנוסף לאמור, נמצא גם קשר חיובי מתון בין תפיסת חינוך כוללני לבין מעורבות בתחום זה ברשויות מקומיות לא-איתנות פיננסית, וקשר חיובי מובהק חזק ברשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי נמוך, בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות. כפי שניווכח בהמשך, הקשרים החיוביים שנמצאו בין משתנים בלתי תלויים לבין המשתנה התלוי – מעורבות הרשות המקומית

בתחום אזורי רישום, נבדלים מהקשרים בין המשתנים לתחומי מעורבות אחרים, בכך שהם מציגים מעורבות גוברת דווקא ברשויות מקומיות שמרכיבי האיתנות שלהן נמוכים. תפיסת חינוך כוללני וסגנון מנהיגות מעצב משפיעים באופן ישר על מידת המעורבות של רשויות מקומיות שמאופיינות כחלשות יותר – לא-איתנות פיננסית ומאשכול סוציו אקונומי נמוך (בהתאמה). תחום אזורי הרישום הוא אחד מתחומי המעורבות המנהליים והטכניים, להבדיל מתחומי הפדגוגיה המובהקים (פרק 3.3). יתכן כי זהו הבסיס להבדל בין תחומי המעורבות השונים, והנושא יידון בהרחבה בהמשך, (ר' 6.9).

הסבר אחר ניתן אולי למצוא בהכרזת משרד החינוך על פיילוט בנושא אזורי רישום, ממש בסמוך לביצוע המחקר (חוזר מנכ"ל תשע"א/א/6) פורסם בפברואר 2011, כהכנה לקראת שנה"ל תשע"ב בה נערך המחקר). למעשה, בכך הכריז משרד החינוך על היפוך במדיניותו, כפי שהוסבר על-ידי מנכ"ל משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, בישיבת ועדת הכנסת בנושא, ב-16.5.11: עד לאותו שלב, ובמשך שנים רבות, עמד משרד החינוך על רישום תלמידים ברשויות המקומיות לפי אזורי רישום, גם חרף התנגדותן של רשויות מקומיות אחדות, אשר ניסו לעקוף, לבטל או לשנות את אזורי הרישום בתחומן, כפי שהוסבר בהרחבה בפרק 2.2.7. יתכן, כי ברשויות מקומיות שאינן איתנות מהווה עצם ההכרזה על שינוי מדיניות משרד החינוך את ההזדמנות להגמיש את מדיניות אזורי הרישום, תוך איזון בין קשב לרצון התושבים לבין הליכה בתלם עם מדיניות מוכתבת מן השלטון המרכזי. בהקשר זה, מהווה הפיילוט עליו הכריז משרד החינוך הבטחה למשאבים הדרושים לצורך כך. ראוי להעיר, כי בשלב הראשון של הפיילוט, בשנת תשע"ג, הצטרפו אליו 16 רשויות מקומיות בלבד; אך יתכן כי רשויות מקומיות שמצבן הכלכלי מחייב תלות רבה יותר בזרוע המרכזית, מפענחות את שינוי המדיניות כהזדמנות לגילוי יתר עצמאות. מעניין לציין בהקשר זה כי ברשויות מקומיות איתנות פיננסית נמצא קשר שלילי בין תפיסת חינוך כשירות ציבורי כוללני לבין המעורבות בנושא אזורי רישום. יתכן כי רשויות איתנות כבר פיתחו בעבר מדיניות עצמאית ועתה, עם ההכרזה על שינוי במדיניות השלטון המרכזי, מאפשרת העצמאות הכלכלית היחסית שמירה על קול עצמאי. ממצא זה מתיישב גם עם הקשר המובהק השלילי שנמצא בין ההוצאה לתלמיד לבין מעורבות הרשות המקומית בקביעת אזורי רישום: ככל שההוצאה עולה, המעורבות פוחתת. יתכן כי רשויות בהן ההשקעה לתלמיד גבוהה יותר, שהן רשויות איתנות יותר, כבר מיצו את מעורבותן בתחום אזורי הרישום ועתה הן מעורבות פחות בעניין זה, ומעורבותן באה לביטוי בתחומים אחרים. לחילופין, יתכן שקשר שלילי זה מבטא אי-הקפדה על נהלים פורמאליים, להבדיל מאי מעורבות, שהרי עצם ההוצאה לתלמיד מבטאת מעורבות רבה. וכך, ברשויות מקומיות איתנות ההוצאה לתלמיד גבוהה, אך האכיפה של הסדרים פורמאליים נחשבת פחות. לעומת זאת, רשויות שאין

בכוחן להשקיע בעין, עסוקות יותר בפן המנהלי טכני של השפעה על מדיניות החינוך, ומתרכזות בקביעת מדיניות דרך אזורי הרישום.

6.5 מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר

לפי החוק (סעיף 7 (ב) לחוק לימוד חובה), שר החינוך מחליט ומורה בצו לרשויות מקומיות על פתיחת בתי-ספר. נמצא קשר חיובי מובהק בין האשכול הסוציו אקונומי לבין מידת מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר: ככל שעולה הרמה הסוציו אקונומית, גדלה המעורבות. הממצא מתיישב עם האמור בספרות החינוכית-כלכלית אודות הקשר בין מצבן הכלכלי של רשויות מקומיות לבין יכולתן לפעול בעצמאות (Ben-David-Hadar, 2010; Darling-Hammond, 2010; Essuman & Akyeampong, 2011; בן-בסט ודהן, 2009; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2010). במבחני הרגרסיה נמצא כי ברשויות מקומיות איתנות פיננסית, גדלה המעורבות בפתיחת בתי-ספר, ככל שגדלה נטיית המשיבים על שאלון המחקר להגדיר עצמם כבעלי סגנון מנהיגות מעצב. לעומת זאת, ברשויות מקומיות לא-איתנות פיננסית, ככל שהמשיבים נוטים להגדיר את סגנון המנהיגות שלהם מעצב יותר, קטנה מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר. ממצא מובהק העלתה במקביל גם בדיקת האשכול הסוציו אקונומי כמאפיין של איתנות, וגם שקלול של כל מאפייני האיתנות ("איתנות כוללת"): בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי גבוה ובקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת, ככל שגוברת הנטייה להגדרת סגנון מנהיגות מעצב, עולה מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר; בקרב רשויות מקומיות מאשכול נמוך ובקרב רשויות מקומיות שאיתנותן הכוללת נמוכה, ככל שתפיסת המנהיגות נוטה להיות מעצבת בעיני עצמם, קטנה מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר. לפי התמונה הנוצרת בזוויות שונות, למרכיבי איתנות קשר למידת המעורבות של הרשות המקומית בפתיחת בתי-ספר. מבחינה חוקית, פתיחת בתי-ספר נעשית בהחלטה של משרד החינוך. הממצא המראה אפיונים מובהקים שונים בענין זה מלמד כי רשויות מקומיות משתמשות באופן נבדל בכוחן בתחום זה, ולשימוש שלהן יש בפועל משקל לא מבוטל בעניין. מבחינת המבנה המערכתי המסדיר, אין כל סיבה שברשויות איתנות דווקא ייפתחו יותר בתי ספר, או שמשרד החינוך יענה יותר לבקשותיהן של רשויות איתנות. עצם קיומם של קשרים בין מרכיבים שונים של איתנות הרשות לבין מידת מעורבותן בפתיחת בתי-ספר בתחומן, מרמז על שימוש שונה בעוצמה פוליטית ביחס לקבלת משאבים ומעורר את הצורך לבחון לעומקם את הקריטריונים הנוהגים כיום לפתיחת בתי-ספר. צורך זה מתחזק בהתייחס לממצאים הנגדיים: הקשר השלילי שנמצא בין המידה בה מגדירים עצמם הנשאלים כנוטים למנהיגות מעצבת לבין המעורבות בפתיחת בתי-ספר ברשויות מקומיות המאופיינות באיתנות נמוכה, פירושו, למעשה, כי בהינתן רמה מסוימת של איתנות, מתקבלת החלטה מודעת שלא להתערב בפתיחתם של בתי-

ספר. וזאת, דווקא על-ידי מי שמאופיינים בקשב ושיתוף כלפי האזרחים המתגוררים במקום. מכאן, שיתכן כי מערך השיקולים של משרד החינוך, הגורם המחליט על הקמת בתי-ספר, דורש בחינה מחדש או רענון של קריטריונים. ההבדלים בין רשויות לבין עצמן על-פי כמה וכמה מאפיינים של איתנות מלמדים כי הבדל זה אינו מקרי, ויש מקום לשיתוף רחב יותר של הרשויות המקומיות בקבלת ההחלטות בענין זה.

6.6 מעורבות הרשות המקומית בפיתוח תכניות לימודים נוספות

לפי החוק (ס' 8 לחוק חינוך ממלכתי), רשאיות רשויות מקומיות לממן בעצמן באופן מלא תכניות לימודים נוספות, אך נדרש אישור שר החינוך לעצם הפעלתה של תכנית. חלוקה זו היא אחת הדוגמאות לחלוקה המאפיינת את יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי בנושא החינוך (Manabu, 2008), כאשר הענין הפדגוגי הערכי מסור בידי זרוע השלטון המרכזית בעוד הביצוע נעשה על-ידי הזרוע המקומית: הסמכות לאשר את הוראת תכנית הלימודים הנוספת נתונה לשר החינוך, הרשות המקומית רשאית לממן אותה, ואין בחוק כל הגבלה בענין זה. סקרים שנעשו בשנים האחרונות מלמדים שרשויות מקומיות מעורבות יותר ויותר בהפעלה של תכניות לימודים נוספות, תוך היענות ליזמות של הורים, קבלת הצעות של יזמים פרטיים או שילוב של השניים (וורגן, 2011; ויינהבר, 2008; שורק, 2010). במחקר הנוכחי נמצא כי ברשויות מקומיות איתנות יש קשר חיובי ומובהק בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות. כך לענין איתנות פיננסית – ברשויות מקומיות איתנות הקשר חיובי, בלא-איתנות לא נמצא קשר; כך גם ברשויות יהודיות: קיים קשר חיובי בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות, ברשויות לא יהודיות – לא נמצא קשר; בשקלול כלל משתני האיתנות, התמונה מובהקת לשני הצדדים: ברשויות מקומיות איתנות נמצא קשר חיובי בין המידה בה תופסים עצמם הנשאלים מאופיינים על-ידי סגנון מנהיגות מעצב לבין מידת המעורבות ביזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות: ככל שהסגנון מעצב יותר, רמת המעורבות עולה. ברשויות מקומיות שאיתנותן חלשה, נמצא קשר שלילי: ככל שהסגנון מעצב יותר, המעורבות פוחתת. סגנון המנהיגות נמצא משפיע בשני תחומי מעורבות, ברשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות יותר. הקשר בין מידת איתנות למעורבות עולה בקנה אחד עם הידוע בספרות בתחום זה, בעולם (Darling-Hammond, 2010; Essuman & Akyeampong, 2011) ובאופן ספציפי בישראל (Ben-David-Hadar, 2010; בן-בסט ודהן, 2009; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2010): רשויות מקומיות מבוססות יותר יכולות לפעול ביתר עצמאות, ליזום יותר, להיעתר יותר לבקשות אזרחים, כך במיוחד כאשר ניתן להגמיש את מקורות המימון (Ben-David, 2010).

6.7 מעורבות הרשות המקומית בהעסקת מורים

העסקת מורים נעשית על-ידי משרד החינוך. לענין רישוי מורים – משרד החינוך הוא הגורם האחראי בכל השלבים. לענין העסקה, ההסדרים נבדלים בשלבי החינוך. בחינוך היסודי משרד החינוך הוא המעסיק של המורים; בחינוך העל-יסודי משרד החינוך הוא הגורם המשלם, על-פי רוב – דרך הרשויות המקומיות, המהוות מעסיק מבחינה משפטית אך אין להן שיקול דעת בהליכי מינוי מורים; מנהלים וסגני מנהלים מתקבלים לעבודתם לאחר המלצה של ועדת מכרזים, בה חברים גם נציגי הרשות המקומית. גם כאן מנכ"ל משרד החינוך הוא הממונה (חוזר מנכ"ל 8.4-15, נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים, נוסח מעודכן – חוזר תשע"ב/8 (ב)). בשנים האחרונות חוזרים וטוענים גופים שבדקו את הנושא בדרך של סקר או תחקיר, כי רשויות מקומיות לא מעטות מעסיקות מורים בחינוך היסודי, או לחילופין רוכשות את שירותיהן של חברות המעסיקות מורים. כך בנייר עמדה שהוכן בהסתדרות המורים (שורק, 2010), דו"ח שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת לבקשת ח"כ שלי יחימוביץ (וורגן, 2011), וסקר שהוכן במרכז אדוה (דגן-בוזגלו, 2010). המידע בנושא חלקי, בעיקר מהטעם שרשויות מקומיות אינן משתפות פעולה עם איסופו (וורגן, 2011). סיבה נוספת היא הקושי לחלץ מתוך דיווחים על הסכמי העסקה עמומים את ההסכם המהותי שעומד מאחוריהם, למשל, כאשר מורה מוזמן לעבוד בהסכם קבלנות בתקציב עצמאי שהרשות המקומית מקצה לבית-הספר. העסקת מורים על-ידי חברות קבלניות והעסקה ספוראדית תוך שימוש בסעיפי תקציב מסויים יוצרות דילמות לא פשוטות, בדומה לשאלת העסקת עובדים בשירות הציבורי על-ידי קבלנים פרטיים. במקרה של מורים, שהעסקתם מחייבת רישוי - ברגישות מיוחדת בשל העבודה עם קטינים, יש לדילמות המתעוררות אופי מורכב במיוחד. במחקר הנוכחי נמצא הד לקושי באיסוף מידע: על השאלה הישירה, האם הרשות מעסיקה מורים, השיבו 86 נשאלים מתוך 107 הנשאלים (כ-80%). על שאר השאלות במחקר היה מספר המשיבים גבוה יותר, 100% או קרוב לכך. מתוך המשיבים על השאלה בענין העסקת מורים, 61 (70.9%) השיבו בחיוב. מספר המשיבים בחיוב מהווה 57% מאוכלוסיית המדגם כולה. לא נמצאו קשרים מובהקים בין המשתנים לבין העסקת מורים כמשתנה תלוי. נמצא קשר חיובי מובהק בין איתנות פיננסית להעסקת מורים ($r=0.33$; $p<.005$). נראה כי מעורבות הרשויות המקומיות בהעסקת מורים עודנה ממתנה לבדיקה מעמיקה ויסודית.

6.8 המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך

בניתוח משותף של כלל מרכיבי התוכן של מעורבות הרשות המקומית נמצאו כמה מודלים מובהקים, הכוללים תיווך של משתני איתנות. נמצא כי ברשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות נמוך, רחוקות מן המרכז, ככל שעולה רמת הכוללות של החינוך בתפיסת הנשאלים, עולה מידת

המעורבות הכוללת; כיוון דומה - אם כי מתון יותר - ברשויות מקומיות שמיקומן בסולם הפריפריאליות בינוני. לעומת זאת, ברשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות גבוה, כלומר - קרובות מאוד למרכז, הקשר הפוך: ככל שעולה מידת הכוללות, הנטייה למעורבות פוחתת. נראה כי ממצא זה יכול להיות מוסבר ביעד שונה של "ציבור כוללני" שעשוי להיות במרכז ובפריפריה, כאמור בפרק 6.1 לעיל. מדיניות החינוך הריכוזית בישראל בשנים הראשונות לקיומה וגיבוש השקפת כור ההיתוך כיעד של החינוך, גורמים גם כיום לראות בציבור הכללי בישראל את מושא הישות האחידה אליה מכון החינוך כשירות ציבורי. בפריפריה, לעומת זאת, מתגבשת זהות מקומית, שאחד מביטוייה הבולטים הוא גיבוש סדר יום חינוכי עצמאי, וזאת לא רק כחלק מן ההשתחררות מכבלי השלטון המרכזי והכתבות משרד החינוך, אלא במודגש ובמכוון, תוך שימוש בחינוך כמנוף לבניית זהות עצמאית זו (Crowson & Goldring, 2009; Hodgson & Spours, 2012). סגנון מנהיגות מעצב נמצא גורם מסביר למעורבות הכוללת בחינוך, בתיווך של שני משתני איתנות - מגזר ואיתנות כוללת. ברשויות מקומיות יהודיות, ככל שעולה הנטייה לסגנון מנהיגות מעצב, עולה הנטייה למעורבות. ברשויות לא-יהודיות הקשר שלילי, חלש. ברשויות מקומיות איתנות (בהתייחס לשקלול כל מרכיבי האיתנות), ככל שעולה הנטייה לסגנון מנהיגות מעצב, עולה המעורבות. ברשויות מקומיות לא-איתנות, הנטייה למעורבות פוחתת ככל שעולה הנטייה לסגנון מעצב. שני המודלים מסמנים כיוון דומה - לסגנון מנהיגות יש השפעה על מעורבות הרשות המקומית בחינוך. מדובר בהשפעה רב-ממדית: ברשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות יותר, סגנון המנהיגות מגביר את המעורבות, ברשויות מקומיות פחות איתנות, הוא מחליש אותה. תמונת מודלים אלה, המתייחסים למעורבות הכוללת בחינוך מצטרפת להרכבת תמונה מלאה יחד עם ממצאים אחרים שנמצאו בהתייחס למרכיבי התוכן - פתיחת בתי-ספר ויזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות. הקשר החיובי שנמצא, תואם את השערת מחקר 6: סגנון מנהיגות מעצב ישפיע על מעורבות בחינוך ברשויות מקומיות איתנות. אכן, כך נמצא בבדיקת המעורבות הכוללת וכך גם בכמה מודלים נוספים. הכיוון שלא נצפה הוא ההשפעה השלילית המובהקת - ככל שעולה הנטייה לסגנון מנהיגות מעצב, פוחתת המעורבות. לדין המכליל בתמונה זו אפנה עתה.

6.9 סגנון מנהיגות מעצב ומעורבות בחינוך

סגנון מנהיגות מעצב נמצא במחקר הנוכחי בכמה וכמה מודלים כבעל השפעה על תחומי המעורבות השונים, בתיווך משתני האיתנות. התדירות הרבה של הופעת משתנה המנהיגות מתיישבת עם הנאמר בספרות בדבר משקלה של מנהיגות ברשות המקומית - סגנון ועצמה - בהובלת תהליכים מרכזיים בחינוך. כך עולה מעבודותיה של Stone (2001) וממשיכי דרכה (Marschall et al. 2005; Shipps, 2003) אשר הדגישו את הקשר של מנהיגות מובילת חזון, מאתגרת אינטלקטואלית ומפתחת יחס אישי (בעקבות Bass, 1985) להצלחתן של רפורמות

בחינוך, שהופעלו כיזמה של הרשות המקומית. גם Wallner (2008) מסבירה כי למנהיג היוצר בקרב מונהגיו-שותפיו את המוטיבציה הפנימית, קל לגייס לגיטימציה להחלטותיו, גם אלה שאינן פופולאריות. הממצאים במחקר הנוכחי מתיישבים עם הנאמר בספרות בדבר השפעתו של סגנון מנהיגות מעצב על פעילות של רשות מקומית בתחום החינוך, בדרך-כלל ברשויות מקומיות שמאופיינות במרכיבי איתנות גבוהה, אך לעיתים, דווקא ברשויות המאופיינות כאיתנות פחות: בקרב רשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי נמוך עולה המעורבות בנושא אזורי רישום ככל שעולה הנטייה לסגנון מעצב; ברשויות מקומיות איתנות פיננסית עולה המעורבות בפתיחת בתי-ספר ככל שעולה הנטייה לסגנון מעצב; ברשויות מקומיות מאשכול סוציו אקונומי גבוה עולה המעורבות בפתיחת בתי ספר ככל שעולה הנטייה לסגנון מעצב; ברשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת רבה, עולה המעורבות בפתיחת בתי ספר ככל שסגנון המנהיגות מעצב; בקרב רשויות מקומיות איתנות פיננסית עולה מעורבות הרשות המקומית בהפעלת תכניות לימוד נוספות, ככל שסגנון המנהיגות מעצב; ברשויות מקומיות יהודיות עולה מעורבות הרשות המקומית בהפעלת תכניות לימוד נוספות, ככל שסגנון המנהיגות מעצב; בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת רבה, עולה מעורבות הרשות המקומית בהפעלת תכניות לימוד נוספות ככל שסגנון המנהיגות מעצב; ברשויות מקומיות יהודיות עולה המעורבות הכוללת בחינוך כל שסגנון המנהיגות מעצב; בקרב רשויות מקומיות שאיתנותן הכללית גבוהה, עולה המעורבות הכללית בחינוך, ככל שסגנון המנהיגות מעצב.

כמה וכמה מודלים שנבדקו מציגים קשר **שלילי** בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך, בתיווך מרכיבי איתנות. הממצא עקבי וחוזר על עצמו פעמים אחדות: בקשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות בפתיחת בתי ספר בתיווך איתנות פיננסית ואשכול סוציו אקונומי, בקשר בין סגנון מנהיגות מעצב למעורבות הרשות ביזמה להפעלה תכניות לימודים בתיווך איתנות כוללת ובין סגנון מנהיגות מעצב למעורבות כוללת של הרשות בחינוך. בכל אלה נמצא קשר בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מעורבות הרשות המקומית, כאשר ברשויות מקומיות המאופיינות באיתנות נמוכה נמצא קשר מובהק שלילי: ככל שהסגנון מעצב יותר, המעורבות נחלשת. זאת, ביחס לשלושה משתנים תלויים: פתיחת בתי-ספר, יזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות ומעורבות כוללת. בין כלל המרכיבים של המשתנה התלוי – מעורבות הרשות המקומית בחינוך, שניים מהווים את ליבת העיסוק המהותי-פדגוגי בחינוך: פתיחת בתי-ספר ויזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות. השניים האחרים - קביעת אזורי רישום והעסקת מורים - הם תחומים מנהליים (ר' פרק 3.3). ההסבר לקשר השלילי העקבי בין סגנון מנהיגות מעצב לבין מרכיבי התוכן של מעורבות הרשות בחינוך, עשוי להיות טמון ביסוד סגנון המנהיגות המעצב (Bass, 1985; Burns, 1978), המשלב יכולת הובלה לקראת חזון כולל עם התייחסות למלוא סולם הצרכים של המונהגים, מן

הבסיסיים עד הגבוהים ביותר. עיסוק תוכני וערכי אפשרי, לפי סולם הצרכים של Maslow (1954), רק לאחר השלמה וסיפוק של צרכים יסודיים. בהשלכה של סולם זה לחיי קהילה (Putnam, 2001) זהו שלב עליון, בו מגיעה הקהילה לשלב המימוש העצמי, לבשלות הדרושה לצורך גיבוש זהות משותפת ערכית. בתי-ספר, ותכניות לימודים המופעלות בהם, עשויים לשמש מנגנונים לפיתוחה ושימורה של הזהות הקהילתית, כמסגרות תרבותיות וחינוכיות שמאפייניהן נקבעים על-ידי הקהילה. הדוגלים במקומיות חדשה בתחום החינוך מדגישים במיוחד את משקלם של מנגנונים שכאלה בחיזוק היסודות המאחדים של הקהילה המקומית (Hodgson & Spours, 2012; Weis, 2009). אפשר שמי שנוטים לסגנון מעצב קוראים את התמונה הכללית – הן מפת המשאבים העומדים לרשות הרשות המקומית והן סולם הצרכים של האוכלוסייה במקום, ובמצב הנתון מעדיפים להותיר את תחומי הליבה הפדגוגיים בידי זרוע השלטון המרכזית. פתיחת בתי-ספר חדשים ותכניות לימודים נוספות עשויים לבטא העדפות ערכיות ותכניות של התושבים בישוב, באופן שמיחד אותם ביחס לתושבי מקומות אחרים. מנהיגות מעצבת קשובה לרחשי הלב, ערה לחוסר הפניות של התושבים לעיצוב וגיבוש זהות ייחודית ונבדלת, ועל כן נמנעת מדחיפת הרשות המקומית לעיסוק תכני, מייחד ומבדל. הימנעות בנסיבות אלה מבטאת רגישות של המנהיג; יתכן שאותם מנהיגים עצמם, אם יפעלו ברשויות אחרות שאיתנותן גדולה יותר, ידחפו לעיסוק גם במרכיבי התוכן הפדגוגיים של החינוך – הקמת בתי-ספר ותכניות לימודים, מגבשי הקהילה ומחזקים את לכידותה. אך בשעה שהם פועלים ברשויות מקומיות שמאופיינות כפחות איתנות, נוטים מנהיגים מעצבים שלא לדחוף למעורבות בתחומי הליבה התכניים. זאת, בשונה מנטייתם למעורבות בתחום אזורי רישום. בענין זה, מינהלי במהותו, עולה רמת המעורבות ככל שעולה רמת המנהיגות המעצבת, דווקא ברשויות שמאופיינות באיתנות נמוכה. Essuman & Akyeampong (2011) חקרו נושא קרוב מאוד – השתתפות תושבים בקבלת החלטות, במסגרת מדיניות של ביזור החינוך בגאנה. הם מצאו, כי ברשויות הכפריות והחלשות נתפסה המעורבות לאורך זמן – כעבור עשר שנים - כבזבז זמן; אזרחים נמנעו ממנה במכוון, באופן שביטא – אם גם באופן לא מפורש – את חוסר הנחת מהעברת האחריות אל האזרחים. משמעות הדברים מזמינה את זרוע השלטון המרכזית לחזור ולקבל אחריות על התחום. יתכן כי בדומה לכך, מבטאת גם כאן המנהיגות המקומית שבאופייה מכוונת להוליך אל חזון רחב ורחוק – עמדה מסויגת מעצם העברת האחריות וקריאה לשלטון המרכזי לקבל עליו אחריות. עולה מכאן, כי עצם המעורבות בחינוך והשתתפות בקביעת מדיניות חינוך אמנם נמצאת על סדר היום של מנהיגים ברשויות מקומיות, כמכשיר בבניית החברה המתגוררת בתחומי הרשות המקומית כקהילה מלוכדת. כך עולה מהקשר החיובי שנמצא בין תפיסת חינוך כשירות כוללני לבין מעורבות כוללת ברשויות מאשכול פריפריאליות נמוך ומהקשר החיובי המתון בין תפיסת חינוך כשירות ציבורי כוללני, לבין מעורבות הרשות המקומית בתחום

אזורי רישום. התחומים בהם תבוא מעורבות זו לידי ביטוי עשויים להיות קשורים למשאבים שעומדים לרשות המקומית; היא תיטה לפתח מעורבות בתחומי תוכן מבדילים לאחר סיפוק צרכי הקיום הבסיסיים של הקהילה המקומית. כאשר ניתן יהיה לעבור לשלב הגבוה של סיפוק הצרכים הקהילתיים, שלב המימוש העצמי שמבחינת קהילה פירושו גיבוש זהות ולכידות מקומית.

6.10 הרשות המקומית כזרוע שלטונית אחראית לחינוך

כפי שהוצג בסקירת הספרות, חוקי החינוך בישראל מתייחסים אל החינוך הניתן מאת המדינה הן במושג "חינוך ממלכתי" (כך בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953) והן במושג "חינוך רשמי" (כך בחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949), ומציינים באמצעות שניהם את החינוך הניתן לילדים ונערים במוסדות החינוך המוחזקים על-ידי המדינה. בשנים האחרונות נשמע פחות ופחות המושג "חינוך ממלכתי" ומרבית העוסקים בתחום נוהגים להשתמש במושג "חינוך ציבורי" (למשל: החלטת הממשלה 4088 מיום 8.1.12 בענין חינוך חנם לגילאי 3-4; הצעת חוק (פרטית) אחריות המדינה לחינוך ציבורי תשע"א – 2011, ח"כ אלכס מילר). הסיבות לשינוי בשימוש במושגים יכולות להיות רבות ושונות: אפשר שהמושג "ממלכתי" נשמע ארכאי ומיושן, אפשר שהמושג "ציבורי" קרוב יותר למושג המשמש תחום זה במדינות אחרות (public education). בהקשר הנדון כאן נראית משמעות מיוחדת להפחתת השימוש במושג "ממלכתיות" בהתייחס לחינוך: הרשות המקומית היא זרוע שלטונית, שלוחת ציבור, ודגש מעורבותה מחליש את המימד הממלכתי הכלל-מדינתי בחינוך הציבורי. ייתכן, שבמצאי המחקר הנוכחי יש כדי לעודד את החרדים לגורלו של החינוך הציבורי בישראל, הרואים מול החינוך הציבורי את החינוך הפרטי. המחקר הנוכחי מעלה את האפשרות, כי הציבוריות – אם כי לא הממלכתיות – דווקא נשמרת על-ידי הזרוע השלטונית האחרת, על-ידי הרשויות המקומיות. לעניין זה ראוי לבחון את דבריה של Fennell (2001) ואת העיקרון המוצע על-ידה כקו מנחה לפעולת רשויות שלטון בתחום החינוך: בעיניה, חשיבותה של מעורבות רשות שלטונית בשירותים חברתיים טמונה בעיקר בהסדרת ההשתתפות של אזרחים אלה כלפי אלה. רשות שלטונית מחוייבת לעשות כל שביכלתה כדי למנוע פרישה ("יציאה", "exit") במושגים שטבע Hirschman (ב-1970) של תלמידים ממערכת החינוך המרכזית, הרשמית, מאחר שיציאה כזו פוגעת בזכותם של אזרחים אחרים. מחויבות זו היא המצדיקה את חיובם של הורים לשלוח את ילדיהם לבית-ספר מסוים. Fennell בוחנת את דגמי הרגולציה הידועים שנועדו למנוע מאזרחים פרישה מהמערכת הציבורית. היא מציעה, כי רשות שלטונית תימנע מהטלת סנקציות על אזרחים המבקשים שלא להשתתף בפעילות השירות הציבורי: לא תעניש הורים המבקשים לברוח מאזור הרישום, לא תמנע תקציבים ממקימי בתי-ספר פרטיים. תחת זאת, היא מציעה, תתרכז הרשות השלטונית בעידוד האזרחים לשיתוף פעולה מתוך דיון פתוח וגלוי במחויבות של כל אחד לחינוכו של האחר. ממצאי המחקר הנוכחי מחזקים מגמה מוצעת כזו: נמצא כי למעורבות אזרחים עשוי

להיות קשר להשקעה הכספית של רשות מקומית בחינוך, ונמצא כי מנהיגות מעצבת עשויה להשפיע על מידת המעורבות של הרשות המקומית בתחומי החינוך השונים, הן באופן שמגביר מעורבות והן באופן שמחליש אותה; דו-הכיוונית מעלה על הדעת את הסבירות כי מדובר בהחלטה מודעת או לכל הפחות לא-מקרית. הראייה של Fennell, לפיה הפרט מקבל השירות גם מספק אותו, מחליפה את הראייה הנוהגת של יחסי אזרח - רשות שלטון. במקום לראות את הרשות השלטונית כגורם מספק שירות לאזרח המקבל אותו, מציגה Fennell את השלטון כגורם מסדיר בריתות בין שותפים לבין עצמם. במדינות שונות בעולם מחליפות הבריתות בין שותפי תפקיד את הרגולציה בתחומי הסדרה שונים (ר' גם Stewart, 2003) ורשויות השלטון משנות את תפקידן מגורם מספק או מפקח על שירותים חברתיים, לגורם מסדיר ומנווט. תפקיד כזה של רשות שלטונית, מציינת Fennell, קל יותר לפתח כמסגרות קטנות - הן מבחינת השטח והן מבחינת מספר המשתתפים. במילים אחרות: רשות מקומית עשויה לקבל על עצמה תפקיד מסדיר בריתות בין שותפים ביתר הצלחה מאשר הזרוע השלטונית המדינתית, ודבר זה הופך את הרשות המקומית לגורם מתאים יותר לקבלת תפקידים ואחריות בתחום החינוך.

6.11 הסדרה בחוק של מעורבות הרשות המקומית בחינוך

המחקר הנוכחי בדק את עמדות מקבלי ההחלטות בתחום החינוך ברשויות המקומיות, בהתייחס לארבעה נושאים: אזורי רישום, פתיחת בתי-ספר, תוכניות לימודים חליפיות והעסקת מורים. דרך ההסדרה של שניים מהם נתונה לתמורות ושינויים, וממצאי המחקר מחדדים את הצורך בשימת לב מיוחדת לשינויים שהונהגו ממש לעת האחרונה:

בנושא **אזורי רישום**, התקבלה סמוך לעריכת המחקר החלטת ממשלה המשנה את המדיניות שנהגה קודם לכן, וניתנה אפשרות לרשויות מקומיות להצטרף לתוכנית פתיחת אזורי רישום. הדיון בממצאים הציג אפשרות שלתמורה זו הייתה השפעה על הקשר בין המשתנים. אמנם מעט מאוד רשויות מקומיות הצטרפו לפיילוט (לקראת שנה"ל תשע"ג, הצטרפו 15 רשויות מקומיות בכל הארץ, ע"פ תשובת מרכז המידע של משרד החינוך; מתוכן – 10 משתתפות במחקר זה), אולם נראה כי עצם יוזמת הפיילוט מבטאת אמירה של השלטון המרכזי – משרד החינוך והממשלה, בזכות גמישות ופתיחות, הקשבה לרצונם של פרטים לבחור את מקום חינוך ילדיהם והיענות לרצון קבוצות להתלכד בבית-ספר מסוים. בשלב זה לא ידוע מה תהיינה התוצאות של הפיילוט ועד כמה תשתנה מדיניות החינוך בישראל כולה בעקבותיו. יתכן, כי עמימות הממצאים במחקר הנוכחי מושפעת בחלקה מן השינוי במדיניות בנושא. האיזון בין תפקידיו השונים של החינוך כשירות ציבורי צריך להיעשות בשימת לב ומתוך מחשבה, ויש לקוות ששינוי בהסדרה של התחום לא יעשה בדרך של

הנחיה מנהלית אלא בחוק, ובעיקר – לאחר דיון ציבורי רחב ומעמיק, ותוך שימת לב לאפשרויות הסדרה שונות בישובים ואזורים שונים.

פתיחת בתי ספר – תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), העוסקות במתן הכרה לבתי-ספר שאינם רשמיים כוללות בין היתר תקנה (א1, נוספה בשנת 2009), לפיה מוסמך שר החינוך לשקול כיצד תשפיע ההכרה על מערכת החינוך הממלכתי. במרץ 2012 נכנסו לתוקפן תקנות החלות על בקשות לאישור הקמתו של מוסד חינוך ממלכתי משלב – סוג מסוים של בתי-ספר רשמיים, והבחירה בו מובנית בתוך המערכת (תקנות חינוך ממלכתי – מוסד חינוך ממלכתי משלב, תשע"ב – 2012). תקנה 3 קובעת, כי על המבקש לאשר הקמתו של מוסד חינוך ממלכתי משלב, להציג בפני משרד החינוך חוות דעת של הרשות המקומית בתחומה מוקם המוסד -

...לגבי השאלה אם יש פתרונות חינוך חלופיים סבירים לילדים המתגוררים ביישוב שאינם מעוניינים ללמוד במוסד חינוך משלב, ופירוט פתרונות אלה; חוות הדעת תתייחס גם להתקיימות התנאים הנקובים בחוק ובתקנות אלה להפיכת מוסד החינוך למשלב, וכן להשלכות על סוגיות של רישום ואזורי רישום.

נוכח ממצאי המחקר, נראה כי בעצם ההנחיה לקבל מן הרשות המקומית חוות דעת בדבר השפעת הקמתו של מוסד חדש בתחומה גם על מי שלא יבחרו ללמוד בו יש הד של הענות למגמות המתפתחות ברשויות המקומיות בתחום החינוך לעת הזאת; יתכן שראוי לקבוע בחוק ובתקנות כי שיקול דעתה של הרשות המקומית יהווה גורם בעל משקל ומשמעות לא רק לעניינים של מוסדות חינוך ממלכתיים משלבים, אלא לכל המוסדות המבקשים רישיון פעולה. לשיקול אותו מוסמך השר לשקול בעניין מתן הכרה, מתבקש להוסיף לפחות את חוות דעתה של הרשות המקומית. בנוסף על כך, ראוי לשקול להרחיב את תפקידה של הרשות המקומית בעניין זה ואולי להמיר את זיקת מתן חוות הדעת בזיקה אחרת, חובת החלטה במשותף. יש להוסיף הוראות בעניין זה גם בעת בחינת השפעת הקמתם של בתי-ספר בסמוך לרשות מקומית, מחוץ לתחומה ומתוך מגמה להציע מקומות לימוד לתלמידיה (ר' גם הראל בן-שחר, 2012). לאור ממצאי המחקר, המצביעים על מחויבות ציבורית גבוהה, על השפעת מעורבות התושבים ועל משקלה הגדול של המנהיגות המקומית, נראה כי ראוי לקדם שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות לצורך בחינה משותפת של צרכים חוצי גבולות באשר להקמתם של מוסדות לימוד והפעלתן של תכניות ייחודיות בבתי-הספר הקיימים. ראוי כי יורחב משקלן של עמדות רשויות מקומיות באזור בו נשקלת הקמת בית-ספר ייחודי על אזורי. כיום קובע חוזר מנכ"ל בנושא הקמת מסגרות ייחודיות על אזורים (פרק 4 לחוזר מנכ"ל 40-3.1) את הדרך להקמת בית-ספר כזה. לפי החוזר, היזמה יכולה להיות מועלית על-ידי התארגנות תושבים או על-ידי רשות מקומית. האישור נעשה על-ידי ועדה מיוחדת במשרד החינוך, ובין המסמכים שיש

להגיש לה מצויה חוות דעת של הרשות המקומית. קידום שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות לבין עצמן באזור קרוב עשוי להביא לכך שהרשויות המקומיות ישמשו כתובת לתושבים המבקשים ליצור מסגרות יחודיות. אפשר ששיתופי פעולה כאלה ישמרו על איזון ראוי בין שמירה על קהילת המקום לבין פיתוח מקביל של קהילות שבסיסן המשותף אחר – רעיוני או תוכני. תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני עשויה לשמש מצפן לפעולה מושכלת של רשויות מקומיות בהקשר זה, כאשר ממנה נגזרות החובות כלפי כלל התושבים – אלה המבקשים להתכנס בבית-ספר המהווה מסגרת תכנית או רעיונית בבית-ספר על אזורי ואלה שאינם מעוניינים בכך, ובית-הספר המקומי שלהם ראוי לשימור וטיפוח. שיתוף פעולה כזה ראוי שיווצר סביב בתי-ספר כמוסדות תרבות בקהילה. עשוי להיות להם תפקיד גם כמוקדים חברתיים ותרבותיים בקהילה, אף עבור מי שאינם ילדים או הורים. בית-הספר עשוי לשמש מוקד תרבותי קהילתי כמוקד טיפוח מקומיות (Weis, 2009).

העסקת מורים היא נושא שהחסר בהסדרתו בולט מאוד, בהקשרים רבים ושונים מחוץ למחקר הנוכחי. מאז ראשית 2000 הולכות ומתפשטות שתי תופעות בהקשר זה: העסקת מורים בתוכניות העשרה על-ידי גורמים פרטיים מחד גיסא, והעסקת מי שאינם מורים בתפקידי הוראה בבתי-ספר – מאידך גיסא. לשתי התופעות השפעות בלתי רצויות: הוראה על-ידי מי שלא הוכשרו כהלכה עלולה לפגוע בתלמידים, והעסקת מורים על-ידי גורמים פרטיים עלולה לפגוע בזכויות המורים. שתי התופעות טומנות סכנות לאיכות החינוך וליחסי העבודה. מעורבותן של רשויות מקומיות בשתי התופעות הללו רבה, אך לאו דווקא בכיוון אחיד: מצד אחד, רשויות מקומיות רבות מעסיקות בפועל מורים במערכת החינוך היסודי, בה המורים המועסקים כרגיל הינם עובדי המדינה (דגן-בוזגלו, 2010; וורגן, 2011; פז-פוקס וכוכבי, 2010; שורק ואח', 2009). לעומת זאת, בחינוך העל-יסודי, אשר במרבית מוסדותיו הרשויות המקומיות הן המעסיק-בפועל ושכר המורים מועבר אליהן ממשד החינוך, גוברת הנטייה להעביר את ההעסקה בפועל לגורמים פרטיים, כגון הרשתות הותיקות "אורט" ו"עמל" או הרשת החדשה יחסית "עתיד". הדבר עלה בראיונות עם בעלי תפקידים במערכת בראיונות שנערכו כשלב ראשון במחקר הנוכחי. בנוסף, העלו מראיינים את נטייתן של רשויות מקומיות להגביר את הפיקוח הפרופסיונאלי על מינויים של בעלי תפקידים בכירים במוסדות החינוך בתחומן. אפשר שבשל ריבוי ההיבטים של הנושא ואפשר שמטעם אחר, רק 57% מהמשיבים על השאלון במחקר הנוכחי התייחסו לשאלה זו. גם כאן התעורר קושי להגיע למלוא המידע, כפי שארע במחקרים אחרים שעסקו בנושא (וורגן, 2011).

נראה כי מעורבות הרשויות המקומיות בתחום העסקת המורים נתונה בשינוי, שלפחות חלק ממהותו הוא הגברת ההשפעה הפרופסיונאלית והפחתת האחריות התעסוקתית. נראה, כי אלה הם פני הדברים בשל החסר הבולט בהסדרה מתאימה. לפי ההסדרים הקיימים, מסור רישוי המורים לידי מנכ"ל משרד החינוך, אך כללי הרישוי מיושנים (קבועים בתקנות החינוך המנדטוריות), וכללי

ביטול הרשיון נתונים בפועל בהסכמים קיבוציים שבין אירגוני המורים למעסיקים. באופן זה אין למעשה הסדרה ברורה של הכשרת המורים, מורים-בפועל במספר הולך וגדל מועסקים שלא ברשיון ותנועת עובדים מן המערכת ובתוכה נעשה בלא פיקוח מתאים. התופעה רחבה מאוד, והשלכותיה מקיפות הרבה מעבר להקשר העבודה הנוכחית. ברור כי הסדרת הנושא בחוק תקל על רשויות מקומיות המבקשות לגלות מעורבות בתחום העסקת מורים ותנאי ההסדרה הנוכחיים הופכים אותן בכוח לפועלות שלא כדין או תוך פגיעה בזכויות, או שניהם גם יחד.

נגזרת של שינויים מתבקשים אלה בהסדרת החינוך בחקיקה, היא תפקידו של בית-המשפט: במשך השנים ידעה הפסיקה המנהלית בתחום החינוך תמורות ושינויים, במתח שבין ראיית החינוך כשירות ציבורי פרטני לשירות ציבורי כוללני. בימי הראשית, קודם להחלת האינטגרציה בחינוך, ראה עצמו בית המשפט העליון מגן על זכותם של הורים כפרטים; בהמשך, במהלך שנות ה-70 וה-80, העדיף בית-המשפט העליון להגן על סמכותן של רשויות השלטון להסיג לאחור את העדפותיהם של פרטים, למען אינטרס השילוב החברתי, ובכך פעל כמגן על מעין "טוב כללי" משוער, תוך הנחה שרשויות השלטון אמנם מבטאות במדיניותן ערך זה (גל, 1995). מאז שנות ה-90 ניכרת תמורה במגמה זו של בית-המשפט העליון, ועם ריבוי של עתירות הנדונות מאז 2000, גם בבתי-המשפט המחוזיים בשבתם כבתי-משפט לעניינים מנהליים, דומה כי מגמה זו אף מתחזקת. בדיונים אודות הקמתן של מסגרות לימוד חליפיות – בתי-ספר פרטיים או ציבוריים-יחודיים, ככל שעולה סוגיית המתח בין העדפת פרטים לקביעות רשות שלטונית כמייצגת אינטרס כללי, ניכרת העדפה של בתי-המשפט להתרכז בשאלות הפעולה המנהלית התקינה (למשל: בג"ץ 1440/01 ועד ההורים בבי"ס בארי נ' עיריית חיפה; עת"מ י-ם 304/01 מיכל שלם נ' עיריית י-ם; בג"ץ 6473/04 טל תבורי ואח' נ' עיריית ת"א; עת"מ ת"א 1902/07 ועל ורון ורדי נ' מ.א. גזר; עת"מ חיפה 9268-08-09 יונתן יוסף נ' מ.מ. שלומי; עת"מ 1886/09 כהן שקד נ' עיריית נס ציונה; עת"מ חיפה 13732-05-09 מיכל אלקחר נ' עיריית חיפה; עת"מ ת"א 31083-03-11 קורנר נ' עיריית כפר סבא). חרף זאת, לא נרתעים שופטים מלחוות דעתם, בנוסף, על השאלה המהותית של המתח בין הפרט לכלל (למשל: עת"מ ת"א 1294/01 בי"ס עתיד נ' משרד החינוך; עת"מ חיפה 648/02 בן יהודה ואח' נ' מ.א. מנשה ומשרד החינוך; עת"מ חיפה 1293/03 אפרת, אהוד ועמית נ' משרד החינוך, עיריית אור עקיבא ואח'; עמ"נ ת"א 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אל קואסמי נ' משרד החינוך). בשל החסר בחקיקה נראה כי לעיתים מתפרשות פעולות מנהליות באופן מוטעה, כפי שהציגה הראל בן-שחר במאמרה (2012) אודות בית-הספר "חברותא"; ויוער, בנוסף, כי בית-המשפט בפרשה זו אישר את מתן הרשיון לבית הספר הפרטי, תוך קבלת עקרון המעדיף את האוטונומיה ההורית על פני סמכות משרד החינוך (פסקאות 23, 33-34), על אף שחיוב הרשות השלטונית לאפשר להורים פרישה – להבדיל מחיובה להקים אפשרויות מגוונות לחינוך, מכתוב לרשות השלטונית פעולת

מדיניות מובהקת, ולא המנעות מהתערבות – כפי שפירש בית-המשפט. מכיוון שמדובר בבית-ספר שהלומדים בו פורשים ממערכות החינוך בישובים בהם הם מתגוררים, הרי פירושם של דברים, במושגים שנדונו כאן: פעולה המסכלת את בניית המקומיות ומכאן – את הפן הכוללני של החינוך כשירות ציבורי. יש לקוות, שהסדרה של מעמד הרשויות המקומיות כגורם משמעותי בקביעת מדיניות החינוך, בתוך ההסדרה המכלילה של מערכת החינוך בישראל, יקל גם על בתי-המשפט לשמור על זכויות הפרט בנסיבות שזכות זו אמנם נפגעת באופן שאינו מידתי ולתכלית שאינה ראויה.

6.12 תרומת המחקר והשלכותיו

המחקר מציע המשגה שטרם נעשה בה שימוש בבחינת עמדות של קובעי מדיניות בישראל, ביחס ליעד התפקיד שלהם כמשרתי ציבור. הדיון המוצע בתפיסה של שירות ציבורי כלשהו כמיועד לישות האחידה הקרויה ציבור, להבדיל מתפיסתו כמיועד לכל פרט בציבור אך בשעה שבה הוא נזקק לו עשוי לשמש כלי לבדיקת מכוונות של בעלי תפקידים במגזר הציבורי ביחס לעבודתם, כלי אשר עשוי להצמיח תובנות הן בשטח קביעת המדיניות והן בשטח עיצוב ההתנהגות הארגונית במגזר הציבורי. ההמשגה של תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני עשויה לשמש חוליה מבחינה נוספת בחקר המקומיות החדשה. עבור חוקרי מדיניות ברשויות המקומיות, עשויה תפיסת שירות ציבורי כוללני להצטרף למאפיינים אחרים של גישה זו – שיתוף הציבור ומנהיגות מעצבת, הפועלת בשקיפות ואחריותיות. מן המחקר עולה האפשרות, כי לפחות בתחום החינוך, עמדת-הנגד לתפיסה הרואה את הפרט כיעד של מדיניות חינוך אינו המדינה, אלא המקום (Ford, 1999). מגמה זו מהדהדת בעיסוק במקומיות החדשה באנגליה ובארה"ב (למשל Bailey, 2011).

הסקירה המקיפה של המסמכים המסדירים את זיקות האחריות בין זרוע השלטון המרכזית למקומית בתחום החינוך בישראל עשויה לסייע בידי חוקרים המבקשים לעמוד על זיקות אפשריות בין זרועות השלטון. החלוקה שהוצגה, של סדרת תחנות ברצף כפיפות-עצמאות בין הרשות המקומית למשרד החינוך, עשויה לשמש בסיס לעיונים מקבילים במנגנונים המסדירים שירותים ציבוריים אחרים להם אחראיות זרועות שלטון שונות במשותף. מסקנות המחקר עשויות לקדם את החקיקה המסדירה בתחום החינוך בישראל, תוך קביעת מעמדן הראוי של הרשויות המקומיות בענין זה. בהקשר זה מצטרפות מסקנות המחקר לשורה של עבודות שקבעו זה מכבר כי יש להסדיר בחוק את אחריותן של הרשויות המקומיות בחינוך בישראל (למשל: בלנק, 2004; בן-אליא, 2005; ברקוביץ, 2012).

ממצאי המחקר מלמדים כי קובעי מדיניות ברשויות מקומיות בישראל נוטים להציג, לפחות ברמה המוצהרת, תפיסה לפיה יעד החינוך כשירות ציבורי הוא הציבור כישות אחידה, ולא, כפי שנהוג לחשוב, העדפת טובתם של פרטים. המחקר הציף את הפערים העצומים בין רשויות מקומיות בהוצאה העצמאית שלהן לחינוך. עוד גילה המחקר מתאם גבוה בין המידה בה נתפסים תושבים ברשויות המקומיות כמעורבים לבין מאפייני האיתנות של הרשות המקומית – לפי הממצאים יש להניח כי ברשויות מקומיות איתנות תושבים פנויים יותר להשתתף בעיצובה של הקהילה בה הם חיים. הזירה המקומית משמשת עבור תושבים ברשויות מקומיות איתנות, לפחות בראיית המנהיגים באותן רשויות – זירה פוליטית שתפנית מן הסוג אותו מבקשת לבסס המקומיות החדשה כעמדה אידיאולוגית. עוד נמצא כי סגנון מנהיגות מעצב עשוי להשפיע על בחירת רשות מקומית לגלות מעורבות בחינוך, ולעיתים עשוי להשפיע עליה גם להימנע מכך: בתחום מנהלי עשויות רשויות מקומיות בעלות מאפיינים איתנים-פחות להיות מעורבות יותר, ואילו בתחומי תוכן ופדגוגיה מובהקים עשוי סגנון מנהיגות מעצב להביא רשויות מקומיות איתנות למעורבות, בעוד ברשויות מקומיות חלשות יחסית יביא סגנון זה דווקא להימנעות ממעורבות. התבוננות בשתי נקודות אלה במשותף מעוררת את המחשבה, כי מקומיות חדשה עשויה לצמוח מתוך מעורבות תושבים, בעידוד מנהיגות מעצבת, ברשויות מקומיות איתנות. באלה עשויה להתפתח עשייה והשפעה תכנית פדגוגית-תכנית. לכאורה זו תנועה מעגלית: ברשויות מקומיות איתנות הקרקע האזרחית והמנהיגותית כשרה לפיתוח מקומיות חדשה, ופריחתה מעודדת מעורבות בחינוך אשר חוזרת ומחזקת את המקומיות החדשה. עם זאת, הממצא לפיו סגנון מנהיגות מעצב משפיע על מניעת מעורבותן של רשויות מקומיות פחות-איתנות בתחומי תוכן, מעלה על הדעת את האפשרות, כי פעולות יזומות להעצמת מעורבות קהילתית עשויות לטפח מקומיות גם ברשויות מקומיות כאלה. צירוף יזומות העצמה אזרחית לסגנון המנהיגות המעצב עשוי לשנות את כיוון ההשפעה ולהביא גם רשויות מקומיות איתנות פחות למעורבות בחינוך, שבאותה תנועה מעגלית מתוארת, תצמיח את המקומיות.

אחת המסקנות המתבקשות מן המחקר היא הצורך בטיפוח זירה לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות בתחום החינוך: לצורך קבלת החלטות משותפת בענין מסגרות חינוך – בתי-ספר ותכניות לימוד, למניעת פגיעה במקומיות ולבקרה על יצירתן של קהילות חוצות-מקום, כגון קהילות ענין ותוכן, קהילות אידיאולוגיות ואחרות. מנגנונים מסדירים שאינם כופים בקרה מגבוה – מטעם משרד החינוך כזרוע שלטון מרכזית, אלא מפתחים הבנות והסכמות בדרך של אמנות כבר קיימים כיום באנגליה, ופעולתם מאורגנת ומוסדרת בחקיקה שהתקבלה בעת האחרונה (The School Admissions Arrangements and Co-ordination of Admission Arrangements (England) Regulations, 2012). נראה כי בחקיקה עדכנית של מדיניות החינוך אשר ראוי כי תישען הרבה

יותר על פעולתן של רשויות מקומיות, יש מקום גם לקבוע מנגנוני הסדרה כאלה, באמצעות אמנות והסכמות. אך אפשר שגם בלא חקיקה מרכזית – שהיא מטבעה הסדר מוסדי נכפה מגבוה, ניתן כבר כיום לקדם מנגנונים של שיתוף פעולה ויצירת אמנות בין רשויות מקומיות לבין עצמן, אולי בדומה ל"אשכולות הרשויות" שהוקמו ממש לאחרונה, למשל בגליל המערבי (אתר משרד הפנים, דצמבר 2012). העצמאות הגוברת של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, אשר אינה מגובה בהגדלת כוח בחקיקה מלמדת כשלעצמה על כוחן של הרשויות המקומיות ליזום ולפעול בתחום זה, לקידום מדיניות החינוך.

6.13 מגבלות המחקר

המחקר מתבסס על כלי מרכזי – שאלון, בתוספת בדיקת קשרים עם נתונים המפורסמים על-ידי משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל ראיונות עומק עם מעצבי מדיניות בתחום החינוך. השאלון נבנה ברובו המכריע במיוחד לצורך מחקר זה, על יסוד הספרות, הידע הכללי המוקדם ובעיקר הראיונות המקדימים. זוהי מגבלתו המרכזית של המחקר. ניסוח שאלות בשאלון באופן שאינו די מחודד או מכוון איכותנית, הקשה לעיתים על כימות התשובות; משתנים מסוימים נמצאו בלתי מובהקים. נוצר קושי באיסוף המידע אודות תחומי המעורבות של הרשות המקומית. מדובר בגורמים מורכבים, באפשרויות קיום מגוונות וברזולוציות שהן לעיתים גבוהות מאלה שהשאלון מאתר. הקשר בין תפיסות לבין מעורבות הרשות המקומית בתחומי עשייה שונים ובתיווך מאפייני איתנות - הוא קשר מורכב, עתיר משתנים ועתיר אפשרויות חיבור ביניהם. מעורבות התושבים נבדקה רק בהתייחס לתפיסת הנשאלים אותה, ובעניין זה ראוי היה לבדוק מעורבות ממשית; יתכן שהיה מקום להפריד באופן חד בין מעורבות תושבים בכלל לבין מעורבות בתחום החינוך, גם הממשית וגם הנתפסת. בנוסף, קיים קושי ידוע לקבל תשובות מבעלי תפקידים – גם במחקר הנוכחי התקבלו לא אחת תגובות מעט מתלוננות על מספר המחקרים שנעשים על אוכלוסיית בעלי התפקידים ברשויות המקומיות. נדרש מאמץ גדול ולחץ על לשכות בעלי התפקידים כדי ליצור היענות לשאלונים. נשלחו שאלונים כפולים לכל רשות, מתוך כוונה להגדיל את הסיכוי לקבל תשובות – מראשי רשויות או מנהלי אגפי חינוך. אחד מכיווני הבדיקה שהועלו טרם הניתוח היה לבחון הבדלים בין שני משיבים מרשויות שונות. בסופו של דבר רק מרשויות ספורות התקבלו שאלונים כפולים, ובין הקבוצות – קבוצת ראשי הרשויות וקבוצת מנהלי אגפי החינוך - לא נמצאו הבדלים מובהקים. ועם זאת טוב יותר היה אילו הייתה אינפורמציה עשירה יותר על כל אחת מהקבוצות, במיוחד לגבי סגנון מנהיגות ומשקלו בהשפעה על עיצוב המדיניות כדרך שנבחנה כאן.

6.14 מחקרי המשך

חשיבות הנושא ודרך הדיון שהותוותה עשויים להביא להמשך המחקר ובכך לשמש נקודת מוצא לעבודות אחרות:

א. ראוי לשכלל את דרך איסוף המידע אודות המשתנים התלויים ותחומי הפעילות של הרשות המקומית. כדאי לשקול שילוב של מקרי מבחן אחדים, בהם ייבחנו המשתנים התלויים גם באמצעות תצפיות ודיווח עצמי.

ב. ראוי להרחיב ולהעמיק את המחקר בהתייחס להבטים חברתיים ופוליטיים שנדונו כאן באופן מכליל ולא מפורט; משקלו של החינוך ככלי בפיתוח מקומיות בפריפריה עשוי להיות בעל חשיבות רבה בעיצוב מדיניות, במיוחד אמורים הדברים לגבי החינוך במגזר הערבי.

ג. יש מקום לבדוק את מעורבות התושבים במכשירי מדידה אחרים – מעורבות בפועל ולא רק מעורבות נתפסת.

ד. יש מקום לבחון דגמים של חלוקת אחריות בין זרוע השלטון המרכזית לזו המקומית בשירותים חברתיים אחרים.

ה. יש מקום להמשיך ולשכלל את כלי המחקר האמפיריים לבחינת תפיסות עולם והשקפות עקרוניות של בעלי תפקידים ביחס לשרות הציבורי, בתחומים אחרים.

ו. יש מקום לקדם בעזרת מחקר תחומי הסדרה בחינוך שמחקר זה חשף את העמימות בהם. במיוחד אמורים הדברים בתחום הסדרת עבודתם של מורים בישראל. הקושי בגילוי מידע במחקר זה, שמתברר כמשותף לנסיונות אחרים לאתר מידע בתחום זה (כגון וורגן, 2011) מחדד את הצורך במחקר מקיף בדבר הליכי הכשרה, רישוי והעסקה של מורים ובעלי תפקידים אחרים במערכת החינוך, תוך התייחסות לתפקידים של גורמים ממונים ומעצבי מדיניות.

חרף הקשיים ועם השאלות שנותרו פתוחות, אני מקווה שיש במחקר כדי להוות אבן דרך בחקר מעורבותן של רשויות מקומיות בשירותים חברתיים ובהצגת תמונת מדיניות החינוך בישראל, נכון להיום.

ביבליוגרפיה

חקיקה ופסיקה

חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס - 2000
חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953
חוק לימוד חובה, תש"ט - 1949
חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה - 1975
חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א - 2001
פקודת החינוך [נוסח חדש], תשל"ח-1978
תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט - 1959
תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ג - 1953
תקנות חינוך ממלכתי (מוסד חינוך ממלכתי משלב), התשע"ב - 2012
צו לימוד חובה - השתתפות המדינה, תשס"ח - 2008
דברי ההסבר להצעת חוק חינוך ממלכתי, הצ"ח 170, ע' 242
הצעת חוק (פרטית) אחריות המדינה לחינוך ציבורי תשע"א - 2011 (ח"כ אלכס מילר)

חוזר מנכ"ל תשס"ג 6 (ג): 1.19-3 בתי ספר יחודיים על אזורים ומרחבי חינוך בחינוך הממלכתי
ובחינוך המוכר שאינו רשמי

בג"ץ 284/61, יוסף מורגנשטרן נ' ראש העיר, מועצת העיר ירושלים ו-2 אח', פד י"ב, 1877
בג"ץ 715/89 שריג נ' משרד החינוך (פורסם באתר נבו)
בג"ץ 3533/90 שוורצבוים נ' עיריית ר"ג (פורסם באתר נבו)
בג"ץ 4383/91 שפקמן ואח' נ' עיריית הרצליה ואח', פד מ"ו (1), 447
בג"ץ 5273/97 דליה מוננזון ו-17 אח' נ' עיריית אשדוד - אגף החינוך, פד נא (4), 757
בג"ץ 1440/01 ועד ההורים בבי"ס בארי ואח' נ' עיריית חיפה ומשרד החינוך (פורסם בנבו)
בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' משרד החינוך ואח', פד נו (4), 203
בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, פד נט (3), 625
בג"ץ 5931/04 חגי מזורסקי ואח' נ' משרד החינוך ואח', פד נט (3), 769
בג"ץ 6437/04 טל תבורי ואח' נ' משרד החינוך ואח', פד נח (6), 369
בג"ץ 986/05 שמואל פלד ואח' נ' עיריית ת"א ואח', (פורסם באתר נבו)
עת"מ י-ם 304/01 מיכל שלם ואח' נ' עיריית ירושלים ואח', (פורסם באתר נבו)
עת"מ חיפה 648/02 בן יהודה ואח' נ' המנהל לחינוך התישבותי והמועצה האזורית מנשה, (פורסם
באתר נבו)
עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית נ' מנכ"לית משרד החינוך ואח', (פורסם באתר נבו)
עת"מ י-ם 930/04 אסא ברנע ואח' נ' מנח"י ואח', (פורסם באתר נבו)
עת"מ (ת"א) 1536/04 טל תבורי ואח' נ' עיריית ת"א ואח', פס"מ תשס"ג, 721
בג"ץ 6437/04 טל תבורי ואח' נ' משרד החינוך ועיריית ת"א, פד נח (6), 369

עת"מ ת"א 1187/05 נציגות הבית המשותף, ועד הבית ברח' פפר 18, פתח תקוה ואח' נ' עיריית פתח תקוה ואח', (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 1334/05 יעל אדות ואח' נ' משרד החינוך ואח', (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 1149/05 עומר אחמד בדארנה נ' מ"מ עראבה ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עת"מ נצרת 1083/06 ועד הורי ב"ס בוסתאן אל מארג' נ' המועצה האזורית בוסתאן אל מארג' ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עת"מ ב"ש 341/06 גובין אולגה ואח' נ' משרד החינוך, עיריית אשקלון ואח', (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 434/07 ועד ההורים בביה"ס מאיר שפיה נ' משרד החינוך, המועצה המקומית זכרון יעקב, (פורסם באתר נבו)

עת"מ ת"א 1902/07 יעל ורון ורדי ואח' נ' מ.א. גזר, (פורסם באתר נבו)

עת"מ י-ם 602/07 קיבוץ אורטל נ' משרד החינוך ומ.א. גולן, (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 4298/07 עתליה עידן נ' מ.א. זבולון ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 4320/07 אפאק תנופה בחינוך במגזר הדרוזי נ' מ.מ. ג'וליס ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עת"מ י-ם 8899/08 משה צימרמן ואח' נ' משרד החינוך ועיריית מודיעין, (פורסם באתר נבו)

עת"מ ת"א 1886/09 כהן שקד נ' עיריית נס ציונה ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 13732-05-09 מיכל אלקחר ואח' נ' משרד החינוך ועיריית חיפה, (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 9268-08-09 יהונתן יוסף נ' מ.מ. שלומי ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עמ"נ ת"א 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אלקואסמי נ' משרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עמ"נ ת"א 52641-12-10 מ"י - משרד החינוך נ' חינוך למנהיגות בע"מ (חברותא), (פורסם באתר נבו)

עת"מ מרכז 31083-10-11 עמית קורנר ואח' נ' עיריית כפר סבא ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

עת"מ חיפה 5615-11-11 ועד ההורים בנימינה נ' מ.מ. בנימינה גבעת עדה, (פורסם באתר נבו)

עת"מ ב"ש 29883-07-11 אטוש מאג'ד נ' עיריית אילת ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

חקיקה – אנגליה

The School Admissions Arrangements and Co-ordination of Admission Arrangements (England) Regulations, 2012

מאגרי מידע ונתונים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו"חות 2008-2010

משרד הפנים, נתוני רשויות מקומיות, 2010
הממונה על השכר באוצר, דו"ח לשנת 2011
פרוטוקול ישיבת ועדת החינוך של הכנסת – ישיבה מס' 409 מישיבת ועדת החינוך, התרבות
והספורט, י"ב באייר התשע"א (16.05.2011)
החלטת הממשלה 4088 מיום 8.1.12 בענין חינוך חינוך לגילאי 3-4
קול קורא – אשכולות: הגשת מועמדות לקבלת ליווי לצורך הקמה והפעלה של תאגיד משותף של
רשויות מקומיות, 5.12.2012, אתר משרד הפנים: www.pnim.gov.il

ספרות:

- אבו עסבה, ח' (2007). *החינוך הערבי בישראל – דילמות של מיעוט לאומי*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אייזנקנג-קנה, פ' (2004). *ממשל, פוליטיקה ושלטון מקומי, יסודות השלטון המקומי*, יחידה 4, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- אלוני, נ' (1998). *להיות אדם, דרכים בחינוך הומניסטי*, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- ארבל-גנז, א' (2006): *כרוניקה של כשולן ידוע מראש? מועצות רגולטוריות בישראל במבט סוציו-אנליטי, משפט ועסקים (ה)*, 459-494.
- בארי, א' (2009). *הבראת רשויות מקומיות כושלות לאור הנסיון האנגלי*, ירושלים: האוניברסיטה העברית, מחקרי פלורסהיימר המכון למחקרים עירוניים ואזוריים.
- בלנק, י' (2004). *ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, הפרדות ואי שוויון בחינוך הציבורי, עיוני משפט כח (2)*, 347-416.
- בן-אליא, נ' (2000). *אזרוח החינוך בישראל: דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת*, ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2005). *רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש*. ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-בסט, א', דהן, מ' (2009). *הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר-און, ש', קשתי, י' (2003). *תקשורת ועיצוב מדיניות: השפעותיה של העיתונות על קבלת החלטות בחינוך בתוך: י' דרוך, ד' נבו, ר' שפירא (עורכים): תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים*, תל-אביב: רמות ואוניברסיטת תל-אביב, 455-484.

בריטבלד, ר', טביביאן-מזרחי, מ' (2003). שינויים שחלו במבנה מערכת החינוך בישראל והצעות לשינויים שעלו במהלך השנים, מסמך מוגש לח"כ אילן שלגי, יו"ר ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ברקוביץ, י. (2012). הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיוטא לדיון). ירושלים: מכון ון ליר.

גבתון, ד' (2003). אוטונומיה, אנומיה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות וליישומה של מדיניות החינוך בישראל. בתוך: י' דרור, ד' נבו, ר' שפירא (עורכים): תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים, תל-אביב: רמות ואוניברסיטת תל-אביב, 407-454.

גבתון, ד' (2004). בציפיה למזרחי נ' טופי גן השרון (לא נדון) עיוני משפט כח (2), 473-515.

גל, נ. (1993). זכות ההורים בבחירת מוס חינוכי לילדם: עמדת בית המשפט העליון בישראל. עבודת גמר לקראת התואר מוסמך למדעי הרוח MA, אוניברסיטת תל-אביב.

גל, נ' (1995). הפרט, הרשות ושורת הדין – עמדת בית-המשפט העליון בישראל בשאלה של בחירת בית-ספר על-ידי הורים, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפוח בחינוך.

גל נור, י. (2007). מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון

דברת, ש' (2005). התכנית הלאומית לחינוך, כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, (דו"ח ועדה) ירושלים: מדינת ישראל, משרד החינוך.

דגן-בוזגלו, נ' (2010). הבטים של הפרטה במערכת החינוך, תל-אביב: מרכז אדוה.

דהאן, י', יונה, י' (2005). דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך. תיאוריה וביקורת 11-38, 27.

היימן, פ', שביט, ר', שפירא, ר' (1995). אוטונומיה ובחירה מבוקרת בחינוך – המקרה הישראלי: מודל מערכתי של העצמת בתי-ספר וקהילותיהם, בתוך: ד' חן, (עורך): החינוך לקראת המאה ה-21 – יובל העשרים של בית-הספר לחינוך באוניברסיטת תל-אביב, (ע' 155-185). תל-אביב: רמות.

הראל בן-שחר, ת. (2012). אסדרה של בתי ספר פרטיים בררניים: בית הספר חברותא כמקרה מבחן. נייר עמדה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר ירושלים

ויינהבר, ב', בן-נון, ר', שיפמן, א' (2008). סקר מעורבות קרנות, עמותות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך. המכללה האקדמית בית ברל ומשרד החינוך.

ויינשטיין, ג' (2002). יחודיות בתי-ספר – מרחבי חינוך. (דו"ח ועדה). ירושלים: מדינת ישראל, משרד החינוך.

וולנסקי, ע' (1994). אינדוידואליזם, קולקטיביזם וכוחות שוק בחינוך: האם המחיר החברתי הכרחי, מגמות לו (2-3), ירושלים: מכון סאלד.

- וורגן, י' (2011). העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ויגודה, ע', יובל, פ' (2001). ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, נייר עבודה מס. 1, חיפה: אוניברסיטת חיפה, החוג למדע המדינה והמרכז לחקר ארגונים והמשאב האנושי.
- טביביאן-מזרחי, מ' (2003). מבנה היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי - מסמך רקע, מוגש לח"כ דניאל בנלולו, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- יאיר, ג' (2004). חינוך ודמוקרטיה: הרשויות המקומיות בתווך בין התושבים לבין משרד החינוך – השלכות על בחירת ראשי הרשויות, מגמות מג (1) ירושלים: מכון סאלד.
- יאיר, ג' (2009). מקצוענות ודמוקרטיזציה: תמורות וצרכים באגפי החינוך בשלטון המקומי, דו"ח מחקר, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפול בחינוך.
- כהן, א' (1999). העיר ו"העיר": ייצוג המציאות החברתית במקומון, מגמות, מ (1), ירושלים: מכון סאלד.
- כהן, נ', מזרחי, ש' יובל, פ' (2008). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל: ישראל 2008. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- כספי, ד' (1994). יתר אוטונומיה ואחריות לרשות – תהליך בלתי נמנע. בתוך: ד' כספי (עורך). רשות חינוך מקומית בין מרכז לביזור (ע' 9-13). ירושלים: מכון סאלד.
- לבקוביץ, צ' (2008). הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות – 7: ועדת חינוך, מעלה אדומים: מפעם נסים, ש. (2006). עמדות מורים וסייעים העובדים עם תלמידים בעלי פיגור שכלי כלפי הגדרת הפיגור השכלי החדשה. עבודת גמר לקראת קבלת התואר מוסמך MA, אוניברסיטת בר אילן
- סבירסקי, ש', דגן-בוזגלו, נ' (2009). בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת – תמונת מצב של החינוך הישראלי, תל-אביב: מרכז אדוה
- סלומון, ד' (2008). המדריך לנבחר ברשויות המקומיות. מעלה אדומים: מפעם.
- ענבר, ד', חושן, מ'. (1997). ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות, ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך
- פז-פוקס, א', כוכבי, ז' (2010). בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל. ירושלים: מכון ון-ליר
- פלג, ז' (1993). אחריות ואוטונומיה של רשות חינוך מקומית. ירושלים: מכון סאלד
- רבין, י' (2002). הזכות לקבל חינוך. בתוך: הזכות לחינוך. ירושלים: נבו, 65-110.
- רוזן-צבי, י' (2004). "מקום הצדק" – משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי, עיוני משפט, כח (2), 417-171

שורק, צ', פז, ד', טל, ח' (2009). מערכת החינוך מופרטת, תל-אביב: הסתדרות המורים

שפט, א'י', שפט, ש'א' (2004). חוק ומשפט בשלטון המקומי, יסודות השלטון המקומי, יחידה 6, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

שפירא, ר' (1988). יחודיות חברתית-חינוכית (בתי ספר יחודיים – רקע, התפתחות ובעיות) – נייר עמדה. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה.

שפירא, ר., גולדרינג, א., היימן, פ., שביט, ר. (1991). אוטונומיה בית ספרית במרחבי רישום משותפים – בחירת הורים מבוקרת בישראל – נייר עמדה. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה.

Agyemang , G. (2009). Responsibility and accountability, without direct control? local education authorities and the seeking of influence in the UK schools sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 22. 5 ; 762-788

Alexander, L.T. (2011). The promise and perils of "New Regionalist" approaches to sustainable communities. *Legal studies research paper series paper 1160* , University of Wisconsin Law School. pp. 629-673

Almond, G.A. , Verba, S. (1965). *The civic culture – political attitudes and democracy in five nations*. California: Sage

Bailey, N. (2011). The continuing popularity of the neighborhood and neighborhood governance in the transition from the "big state" to the "big society" paradigm. *Environment and planning c: Government and policy* , 29, pp. 927-942

Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectation*. New York: Free Press

Bass, B.M. (1998). The ethics of transformational leadership. In: J.B Ciulla. (Ed.). *Ethics, the heart of leadership*, Wepport: Quorum Books.

Bass, B.M. (2007). From transactional to transformational leadership, In: R, P. Vecchio (ed.), *Leadership – understanding the dynamics of power and influence in organization*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2nd edition, pp. 302-317

Bass, B.M. & Avolio, B.J. (1994): *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage.

BenDavid-Hadar, I., Ziderman, A. (2011). A new model for equitable and efficient schools resource allocation: The Israeli case. *Education Economics*, 19(4), 341-362.

Bennett, R.J. (1990). *Decentralization, local government and markets: Towards a post-welfare agenda*. Oxford: Claredon Press. 1-26

Berhanu, G. (2011). Inclusive education in Sweden: responses, challenges, and prospects. *International Journal of Special Education* vol. 26 (2) 128-148

Berry, J.M., Portney, K. Thomson, K. (1993). *The rebirth of urban democracy*. Washington DC: Brookings.

Blank, Y. (2006). *Brown in Jerusalem: A comparative look on race and ethnicity in public schools*. <http://heinonline.org>

Boyd, W. L. (2003). Public education's crisis of performance & legitimacy. in: *American educational governance on trial: Change and challenges – the 102th yearbook of the national society for the study of education*. Chicago: The University of Chicago press. 1-19

Boyne, G.A. (1995). Political parties and local policies: A review of the evidence in Britain, Western Europe and the USA. In: T.N Clark. (Ed.) *Dynamics of government growth*. Westview: Boulder CO.

Briffault, R. (2000). Localism and regionalism. *Buffalo Law Review* 48 (1) pp.1-30

Brint, S. (1997). Schooling in the industrialized world. In: *Schools and societies*, London: Pine Forge press. 29-64.

Buchman, J.M. (2003). Public choice: The original and development of research program. Available at: www.gmu.edu/public-choice

Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row

Champney, L. (1988). Public goods and policy types, *Public Administration Review*, 48 (6), 988-994.

Chubb, J.E., Moe, T.M. (1990). *Politics, markets & America's schools*, Washington, DC: Brookings.

Chuenpagdee, R., Jentoft, S. (2009). Governability assessment for fisheries and coastal systems: A reality check, *Human Ecology*, 37 (1), 109-130

Coafee, J. (2006). New localism and the management of regeneration. *International Journal of Public Sector Management* 18 (2), pp. 108-113

Clark, T.N. (1988). The fiscal austerity and urban innovation projects. *Political Science and Politics*, 33, pp. 94-98.

Cooley, A. (2009). Liberalism: Notes on a concept for educators and educational researchers, *Educational Research Quarterly*, 32, pp. 3-16.

Correy, D., Stoker, G. (2002). *New localism refashioning the Centre-Local relationship*, NLGN, London

Crowson, R.L., Goldring, E.B. (2009). The new localism: Re-examining issues of neighborhood and community in public education. *Yearbook of national society for the study of education*, 108. pp. 1-24

Dahan, Y. (2011). Privatization, school choice and educational equity. *Law & Ethics of Human Rights* 5 (2), pp. 308-334

Dahl, R.A. (1998). *On democracy*, New Haven: Yale University Press.

Darling-Hammond, L. (2010). The anatomy of inequality: How the opportunity gap is constructed. ch. 2 in: *The flat world and education – how American's commitment to equity will determine our future*. New York and London: Teachers college, Columbia University. 27-62

De Vries, M.S., (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, *European Journal of Political Research*, 38, pp. 193-224

Dewey, J. (1968). *Democracy and education: An introduction to the philosophy of education*. New York: Free Press.

Dye, T. (2008a). Policy analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson.pp. 1-10.

Dye, T. (2008b). Education. *Understanding public policy*. New Jersey: Pearson. Pp. 11-29.

Eisinga, R., Grotenhuis, M., Pelzer, B. (2012). The reliability of atwo-item scale: Pearson, Cronbach, or Spearman-Brown? *International Journal of Public Health*. Available at: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00038-012-0416-3?LI=true#>

Elmore, R.F. Fuller, B (1996). Empirical research on educational choice: What are the implications for policy-makers? In: B. Fuller, R.F. Elmore and G. Orfield (Eds.), *Who chooses? Who loses? Culture, institutions and the unequal effects of school choice*. New York: Teachers College Press.187- 201.

Essuman, A., Akyeampomg, K. (2011). Decentralisation policy and practice in Ghana: the promise and reality of community participation in education in rural communities. *Journal of Education Policy* Vol. 26, (4), pp., 513–527

Fennell, L.A. (2001). Beyond exit and voice: User participation in the production of local public goods. *Public law and legal theory working paper* 31. Texas: The University of School of Law.

Fishkin, J.S. (2003). The voice of the people. in: Dahl, R.A., I. Shapiro, J.A. Cheibub (Eds.): *Democracy sourcebook*. Cambridge: MIT Press. pp. 25-28

Foley, P., Martin, S. (2000). A new deal for the Community? Public participation in regeneration and local service delivery. *Policy & Politics*, vol. 28(4). pp. 479-491

Ford, J. Hughes, M. & Ruebain, D. (2005). A brief history of education in England and Wales. Ch. 1 in: *Education law and practice*. Bristol, UK: Jordans. pp. 1-5

Ford, R.T. (1999). Law's territory (A history of jurisdiction), *Michigan Law Review*, 97(4), pp. 843-930.

Fullan, M.G. (1991). *The new meaning of educational change*. New York: Columbia University Teachers Collage.

Friedman M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Gazley, B. (2008). Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnerships. *Public Administration Review* 68 (1). Pp. 141-154.

Gastil, J. (1994). A definition and illustration of democratic leadership. *Human Relations* 47 (8).pp. 953-975.

Gibton, D. (2004). *Legalized leadership: law-based educational reform in England and its effect on head teachers*. London: University of London, Institute of education

Gibton, D. (2011). Post-2000 law-based educational governance in Israel: From equality to diversity? *Educational Management Administration & Leadership* 39 (4); pp. 434-454

Giddens, A. (1998). *The Third Way. The renewal of social democracy*. Cambridge: policy Press

Grissom, J.A. (2007). *The centralization of authority in public schooling: Causes, consequences and implications for local governance*. A dissertation submitted to the graduate school of business, Stanford University.

Gutmann, A. (1987). *Democratic education*. Princeton university press

Hare, R.M. (1977). Opportunity for what? Some remarks on current disputes about equality in education. *Oxford Review of Education*, 3 (3).pp. 207-213.

Hatch, M.J. (2006). Organizational social structure. *Organization theory*. Oxford: University Press. 101-138.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Harvard University Press

Hodgson, A. Spours, K. (2012): Three version of "localism": implications for upper secondary education and lifelong learning in the UK; *Journal of Education Policy* (27, 2); pp. 193-210

Hoover-Dempsey, K.V., Walker, J.M.T., Sandler, H.M., Whestel, D., Green, C.L. . Wilkins, A.S., & Closson, K. (2005). Why do parents become involved? Research findings and implications. *The Elementary School Journal*, 106, pp. 105-131

Hughes, O.E. (2003). Public policy and policy analysis, ch. 6 in: *Public management and administration*, GB: Palgrave, pp. 113-131

Human Capital (2008). *Public service broadcasting now and in the future – Audience attitudes, a report plus appendix*, Media strategy & research

Hursh D., Camille, A.M. (2003). Neoliberalism and schooling in the U.S.: How state and federal government policies perpetuate inequality. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 1 (2) <http://www.ieps.org.uk>.

Ichilov, O. (2009). *The retreat from public education: Global and Israeli perspectives*. New-York: Springer-Verlage

Kanungo, R.N. (2001). Ethical values of transactional and transformational leaders, *Canadian Journal of Administrative Sciences*. 18 (4), pp. 257-265

Labaree, D.F. (1997). Public goods, private goods: The American struggle over educational goals. *American Educational Research Journal*, 34 (1).pp. 39-81

Le Grand, J. (2003). Introduction: Motivation, agency and public policy. *Motivation, agency and public policy – of knight & knaves, pawns & queens*. Oxford: University Press. pp. 1-19

Litvack, J., Ahmad, J., Bird, R. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington DC: World Bank

Lubienski, C. (2003). Instrumentalist perspectives on the 'Public' in public education: Incentives and purposes, *Educational Policy* 2003 (17), pp 478-502

Macedo, S. (1990). The politics of justification, *Political Theory*. 18 (2), pp. 280-304

Manabu, S. (2008). Historical aspects of the concept of "compulsory education": Rethinking the rhetoric of debates in current reform. *Educational studies in Japan: International yearbook* (3), pp. 65-84

Marschall, Melissa; Shah, Paru: (2005): Keeping policy churn off the agenda: Urban education and civic capacity. *The Policy Studies Journal*, vol. 33, pp. 161-180

Mashaw, J.L. (1990). Explaining administrative process: Normative, positive and critical stories of legal development. *Journal of Law, Economics and Organization*. 6. pp. 267-298.

Maslow, A. (1954). *Motivation and personality*. New York: Harper pp. 236. <http://jhp.sagepub.com/content/31/1/114>.

Mathews, D. (1996), Why we Need to change our concept of community leadership. *Community Educational Journal* 23, No. 1-2, pp. 9-18

McGinn, N. Welsh, T. (1999). *Decentralization of Education: Why, when, what and how?* Paris: UNESCO

Mitchell, B. (2005). Participatory Partnerships: Engaging and empowering to enhance environmental management and quality of life. *Social Indicators Research*, 71, pp. 123-144

Moe, T. M. (2011). *Teachers unions and American's public schools*. Brookings Institution Press. 192-207.

Moran, M. (2002). Understanding the regulatory State - review article. *British Journal of Political Science*, 32. 391-413

Musgrave, R.A., & Musgrave, P. (1980). The theory of social goods. *Public finance in theory and practice*. New-York: McGraw-Hill Book Company.

Newman, A. (2009). All together now?: Some egalitarian concerns about deliberation and education policy-making. *Theory and Research in Education*, 7 (1), pp. 65-87.

Ornstein, A.C. (1989). Centralization and decentralization of large public school districts. *Urban Education* 24 (2), 233-235.

Peterson, P. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press

Pierson, P. (1995). *Dismantling the welfare state*. Oxford: Oxford University Press

Pratchett, L., (2004). Local autonomy, local democracy and the 'New Localism', *Political Studies*, 52, 358.

Putnam, Robert D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy* 6(1) pp. 65-78.

Ravitch, D. (2010). Choice: The story of an idea. Ch. 7 in: *The death and the life of the American School System: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books. pp. 113-148

Reid, A. (2007). Rethinking the democratic purposes of public schooling in a globalizing world. in: M.W. Apple, J. Kenway, M. Singh (Eds.) *Globalizing education*. New-York: Peter Lang Publishing, Ch.16

Reynolds, D. (2008). New labour, education and Wales: The devolution decade. *Oxford Review of Education*, Vol. 34 (6), pp. 753-765

Reynolds, L. (2007). Local governments and regional governance. *Urban Lawyer* (39). pp. 483-528

Rhodes R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government, *Political Studies*, 44, 652-667.

Rowold, J. (2008). Relationships among transformational, transactional, and moral-based leadership: Results from two empirical studies. *Leadership Review*, Kravis Leadership Institute, 8, 4-17.

Ross J.A., Gray, P. (2006). Transformational leadership and teacher commitment to organizational values: The mediating effects of collective teacher efficacy. *School effectiveness and school improvement*. vol. 17, (2), pp. 179 – 199

Ruthanne K. S., Charles R. G. (2008). Educational Reform. In: Provenzo, , E. F Jr. (Ed.), *Entry, Encyclopedia of the Social & Cultural Foundations of Education* CA: Sage

Ryan, J.E. (2010). *Five Miles Away, A world Apart*. Oxford University Press

Sage, W.M. (2000). Legal Report: UR here: the Supreme Court's guide for managed care, *health affairs*, 19-5, pp. 219-223

Salz, M. (1999). Mayoral perceptions of developmental and redistributive policies – a cross-national perspective. *Urban Affairs Review*, 34 (6), pp. 820-842.

Samuelson, P.A. (1973). *Economics*. 9th ed. New-York: McGraw-Hill Book Company

Sanfort J., Selden S.C., Sowa, J. C. (2008). Do government tools influence organizational performance? Examining their implementation in early childhood education. *The American Review of Public Administration* 38, pp. 412-438.

Savoie, D.J. (1995). What is wrong with the new public management . *Canadian Public Administration*, 38 (1), pp. 112-121.

Shipps, D. (2003). Pulling together: Civic capacity and urban school reform. *American Educational Research Journal*, 40, pp. 841-878

Siegel, H. (2009). Introduction Philosophy of Education and Philosophy. *The Oxford Handbook of Philosophy of Education*, Oxford University Press

Sklar, J.N. (1990). *The faces of Injustice*. New Haven and London: Yale University Press.

Smith, A. (2010). The third sector, regeneration and sustainable communities: "Rolling" with the new labour agenda. *International Journal of Sociology and Social Policy* 30, pp. 48-65.

Smith, K.B. (2002). Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification. *Policy Studies Journal* 30 (3), pp. 379-395.

Stewart, R.B. (2003). Administrative law in the twenty-first century. *New-York University Law Review*, 78 (2), 437-460.

Stoker, G. (2004). New localism, participation and networked community governance, manchester, <http://www.ipeg.org.uk/papers/ngenewloc>

Stone, Clarence N. (2001): Civic capacity and urban education, *Prof. Stone's home page, department of government and politics, University of Maryland, www.bsos.umd.edu*

Taylor, C. (2002). Market frustration? Admission appeals in the UK education market. *Education Management & Administration*, 30 (3), pp. 243-260

Turner, M., Hulme, D. (1997): *Governance administration and development: making the state work*. West Herford, CT: Kumarian Press

Vigoda, E. (2002). The legacy of public administration – background and review. In: Vigoda, E. (Ed.) *Public administration – an interdisciplinary critical analysis*. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc. pp. 1-18

Volansky, A., Friedman, I. (2003). *School-based management – an international perspective*. Jerusalem: The State of Israel – Ministry of Education

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, J.M.T., Wilkins, A.S., Dallaire, J.R., Sandler, H.M., & Hoover-Dempsey, K.V. (2005). Parental involvement: Model revision through scale development. *The Elementary School Journal*, 106, 85 – 105

Wallner, J. (2008): Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency and performance. *Policy Studies Journal*, 36 (3), 421-443

Weaver, R.K., Rockman, B.A. (1993). Assessing the effects of institutions. *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution

Weis, W. (2009). *Local government education policy: Developments concepts and perspectives*. URL: <http://www.difu.de/node.6861>

Whitty, G., Power, S., Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham, U.K.: Open University Press.

Whitty, G. (2002). *Making sense of education policy*. London: Paul Chapman Publishing LTD.

Young, I.M. (2002). Between liberalism and social democracy: A comment on Tushnet. *Chicago Journal of International Law* 3, pp. 471-476.

נספח א'

חוקים ששר החינוך אחראי על ביצועם

מקור:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/ChukimMediniyut/Hukim/>

- חוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
- חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953
- חוק המוסד העליון ללשון העברית תשי"ג – 1953
- חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח – 1958
- תקנות המועצה להשכלה גבוהה (תיאומים בענין קבלת עובדים ומינוייהם), תשל"ו - 1975
- חוק המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם, תשי"ט – 1958
- חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, תשכ"א – 1961
- חוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז – 1967
- חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט – 1969
- חוק יד יצחק בן-צבי, תשכ"ט – 1969
- חוק להארכת תוקפן של תקנות לשעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), תשל"ה – 1974
- חוק קרן וולף, תשל"ה – 1975
- חוק הספריות הציבוריות תשל"ה – 1975
- חוק מירשם מילגות, תשל"ז 1976
- תקנות מירשם מילגות תשל"ז – 1977
- צווים בדבר רישום קרנות שונות לפי סעיף 2(2) לחוק מירשם מילגות, תשל"ז - 1976
- חוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל, תשל"ו – 1976
- חוק דוד בן-גוריון, תשל"ז – 1976
- פקודת החינוך [נוסח חדש], תשל"ח – 1978
- חוק העתיקות, תשל"ח – 1978
- חוק הצלילה הספורטיבית, תשל"ט – 1979
- חוק המוזיאונים, התשמ"ג – 1983
- חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח – 1988
- צו חינוך מיוחד (הכרה בארגונים ציבוריים) תש"ן 1990
- חוק הספורט, תשמ"ח – 1988
- חוק רשות העתיקות, תשמ"ט – 1989
- חוק הקייטנות (רישוי ופיקוח), התש"ן – 1990
- חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א – 1991
- תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי עובדי חינוך), התשס"ב – 2002
- חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד - 1994
- תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה – 1995
- חוק מכוני כושר (רישוי ופיקוח), התשנ"ד – 1994
- חוק הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התשנ"ו – 1996
- חוק הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו, התשנ"ו – 1996

- חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז – 1997
- תקנות יום חינוך ארוך (מספר שעות יום חינוך ארוך) התש"ן 1990
- צו יום חינוך ארוך (החלה במוסדות חינוך) התש"ן 1990
- חוק יום הזיכרון ליצחק רבין התשנ"ז – 1997
- חוק הקולנוע, התשנ"ט – 1999
- תקנות הקולנוע (הכרה בסרט כסרט ישראלי (הוראת שעה), התשס"א – 2001
- תקנות שעות המנוחה השבועית בבתי קולנוע, תשי"ב – 1952
- חוק זכויות התלמיד, התשס"א - 2000
- תקנות זכויות התלמיד (תנאים לבחינות הבגרות), התשס"ב - 2002
- תקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים), התשס"ב – 2002
- חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א – 2002
- חוק עידוד מעורבות סטודנטים ביום חינוך ארוך, התשס"א - 2000
- חוק הספרים (חובת מסירה וציון פרטים), התשס"א – 2000
- חוק חינוך חינם לילדים חולים, התשס"א – 2001
- חוק לימוד חובה (תיקון – מניעת הרחקת תלמידים ממוסדות חינוך וחובת דיווח), התשס"א – 2001
- חוק לימוד עזרה ראשונה בבתי-ספר התשס"א – 2001
- חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א – 2001
- חוק הלוואות לשכר לימוד, התשס"ב – 2002
- חוק התרבות והאמנות, התשס"ג – 2002
- חוק הרשויות המקומיות (יעוד הקצבות למוסדות חינוך), התש"ס - 2000

נספח ב'

חוקים ותקנות בהם מוזכרת פעולת רשות החינוך המקומית במוסדות החינוך, התפתחות חקיקה לפי עשורים מהקמת המדינה (המספרים בסוגריים מפנים אל פרטי החוק המופיעים ברשימה אחרי הטבלה)

עשור	ביצוע בלא שיקול דעת	ביצוע לאחר קבלת אישור מנהל המחוז / המנכ"ל / השר	חובת השר לקבל חוות-דעת הרשות	שיקול דעת מלא לרשות
1948-1957				
	(1) (33)*: אספקת קרקע, שכירה ובניה של מבנים, אספקת מים, סידור שירותים, סבסוד תלמידים נזקקים, אספקת ציוד וריהוט, ביצוע תשלומי שכר וזכויות אחרות למורים שאינם עובדי מדינה		(2) '53 מיזוג מוסדות	
	(3) '49 - רישום תלמידים	(4) '49 – גביית ארנונת חינוך מהתושבים – באישור השר		
	(5) '49 - הקמת מוסדות חינוך וקיומם, יחד עם המדינה			
	(6) '49 – ניהול כרטיסיית תלמידים			
	(7) '52 - איסוף מידע ודיווח על נרשמים			
	(8) '53 – פתיחת מוסד בהוראת השר לבקשת הורי תלמידים		(9) '53 – (זכות לחיווי דעה על) תכנית לימודים נוספת המבוקשת על-ידי הורים	(10) '53 - מימון תכנית לימודים נוספת
1958-1967				

		(11) '61 - בחירת שם מוסד – באישור מ. המחוז		
1968-1977				
	(12) '69 - רישוי מוסדות			
		(13) '75 - העברת תלמידים מטעמים חינוכיים – מ. המחוז		
(15) '76 - מינוי רשמים**		(14) '75 קביעת בי"ס מחוץ לרפורמה – מ. המחוז		
1978-1987				
(18) '78 - שליחת טופס רישום להורים		(17) '78 - גביית תשלומי הורים – השר	(16) '78 - אספקת ציוד לנערים עובדים	
		(20) '81 - קביעת אזורי רישום ורובעים – באישור מנהל המחוז	(19) '78*** - פתיחת בי"ס חדש וקיומו	
1988-1997				
			(21) '88 - הקמת בי"ס לחינוך מיוחד וקיומו יחד עם המדינה	
			(22) '94 - ביטוח תאונות אישיות לתלמידים	
			(23) '95 - ליווי תלמידים נכים בהסעה	
1998-2007				
			(24) '02 - מימון חינוך ברשות אחרת, אם אין ברשות מוסד מתאים	

		(25) '04 - שבוע לימודים מקוצר – באישור השר		
		(27) '04 - הפעלת בחירה מבוקרת של בתי-ספר – באישור מנהל המחוז, בשיטה אחרת – אישור המנכ"ל	(26) '03 - פרסום תקנות זכויות התלמיד	
			(28) '04 - דיווח למנהלים על מצבת תלמידים	
			(29) '04 - מציאת מוסד חליפי לתלמיד שהורחק	
			(30) '05 - קבלת בקשות לשיבוץ בחינוך מיוחד	
			(31) '05 - קיום מוקדי מידע לחינוך מיוחד	
			(32) '07 - רישום במועד ספציפי	
2008 -				
	(34) '08 - אישור מוסד תרבותי יחודי		(33) '08 - אספקת ארוחה יומית	
	(35) '08 הפיכה למוסד ממלכתי משלב			
(38) '09 מימון יתר למוכש"ר	(37) '09 הקמת מכינה ק"צ		(36) '09 - מימון מוסדות מוכרים שאינם רשמיים	
			(39) 11 – חובת התקנת פיר מעלית ושירותים מיועדים לנכים במוסדות חינוך קיימים	
	(41) '12 – הפיכת מוסד ממלכתי		(40) '12 הודעה להורים	

	למשלב, ביחס להשלכות על סוגיות הרישום ואזורי הרישום ובדבר פתרונות חינוך חלופיים סבירים		המבקשים לרשום את ילדם למוסד על אי-מחויבות לרישום זה, בכפוף לשיקולים מקצועיים	*
--	---	--	--	---

ת

קנות החינוך מ-33' נותרו בתוקף גם לאחר קום המדינה
 **הסעיף עוקר למעשה מתכנו העצמאי ב-2001, עם חקיקת "חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א-2001 שחייב מינוי מנהל מחלקת חינוך וקבע תנאי סף לתפקיד
 ***לפקודת החינוך המנדטורית נקבע נוסח חדש ב-78'

סעיפי החוק והתקנות בטבלה:

1. ת' 59 לתקנות החינוך, 1933 (שעמדו בתקפן עם הקמת המדינה)
2. ס' 10 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953
3. ס' 3 לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949 (מנוסח ס' 3א נובע החיוב לרשות בס' 3)
4. ס' 8 לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
5. ס' 7 (ב) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
6. ס' 12 לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
7. ת' 2 לתקנות לימוד חובה (מתן צוים לפתיחת מוסדות חינוך ולקיומם), תשי"ג – 1952
8. תקנות חינוך ממלכתי (פתיחת מוסדות), תשי"ד – 1953
9. ת' 9-8 לתקנות חינוך ממלכתי (תכנית השלמה ותכנית נוספת), תשי"ד – 1953
10. ס' 8-7 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953
11. ת' 4-3 לתקנות חינוך ממלכתי (שם מוסד), תשכ"א – 1961
12. ס' 5 לחוק פיקוח על בתי-ספר, תשכ"ט – 1969
13. ת' 6 לתקנות חינוך ממלכתי (העברה), תשי"ט – 1959
14. ת' 7 לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט – 1959
15. ת' 3-2 לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט – 1959
16. ס' 6 (ו) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
17. ס' 6 (ד) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
18. ת' 2 לתקנות לימוד חובה (רישום לגני ילדים) (הוראת שעה), תשל"ח – 1978
19. ס' 14 (א) לפקודת החינוך (נוסח חדש), תשל"ח – 1978
20. ת' 7, 7א לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט – 1959
21. ס' 3 לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח – 1988
22. ס' 6 (ד1) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
23. ת' 2 לתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה – 1995
24. ס' 7א לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949
25. תקנות חינוך ממלכתי (כללים ותנאים להנהגת שבוע לימודים מקוצר), תשס"ה – 2004

26. ת' 2 לתקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות הרחקת תלמידים), תשס"ב – 2002
27. ת' 1א7 לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט – 1959
28. ת' 3 לתקנות לימוד חובה (כללי דיווח של מנהל מוסד חינוך), תשס"ה – 2004
29. ת' 5 לתקנות לימוד חובה (כללים להרחקת תלמיד לצמיתות ממוסד חינוך בשל השגיו הלימודיים), תשס"ה – 2004
30. ת' 3 לתקנות חינוך מיוחד (רישום ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסד לחינוך מיוחד בלא ועדת השמה), תשס"ו – 2005
31. ת' 5 לתקנות חינוך מיוחד (רישום ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסד לחינוך מיוחד בלא ועדת השמה), תשס"ו – 2005
32. ת' 5 לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט – 1959
33. ס' 2א לחוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה – 2005
34. ס' 9 לחוק מוסדות חינוך תרבותיים יחודיים, תשס"ח – 2008
35. ס' 4ב (ב) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953
36. ס' 11א (א) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953
37. ת' 3 (ד) (3) (ג) לתקנות המכינות הקדם צבאיות, תש"ע – 2009
38. ס' 11א (ב) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953
39. ת' 4 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), התשע"א – 2011
40. ת' 7 לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט – 1959
41. ת' 2 (6) 3-ו (3) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסד חינוך ממלכתי משלב), תשע"ב – 2012

נספח ג'

מופעי "רשות חינוך מקומית" בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, לפי "עץ המדורים"
מתוך אתר משרד החינוך:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/Hebrew/Nehalim/Hozrim/>

שם המדור ומספרו (בסוגריים - מספר החוזרים המזכירים רשות מקומית במדור)	תת-נושאים	אזכור רשות מקומית
1. אוכלוסיות מיוחדות (40)	1.1 חינוך מבוגרים	1
	1.2 חינוך מיוחד	35
	1.3 ילדים חולים	
	1.4 ליקויי למידה	
	1.5 מחוננים	
	1.6 מיעוטים	
	1.7 עולים	1
	1.8 פנימיות	
	1.9 שירותי חינוך ורווחה	2
2. אורחות חיים במוסדות חינוך (46)	2.1 אלימות	5
	2.2 בריאות	30
	2.3 הורים ותלמידים	7
	2.4 משמעת	3
	2.5 עישון, סמים ואלכוהול	
	2.6 קו פתוח לפניות	
	2.7 פניות ותלונות	
	2.8 זכויות תלמידים	
	2.9 מצבי לחץ ומשבר	1
3. ארגון ומנהל (102)	1.3 ארגון העבודה הפדגוגית	22
	3.2 בינוי ופיתוח	18
	3.3 הסעות	1
	3.4 חקיקה ופסיקה	1
	3.5 מבנה שנת הלימודים	15
	3.6 טכנולוגיה ומחשוב	14
	3.7 מנהל מוסדות חינוך	16
	3.8 מוסדות על תכנוניים	

	3.9 סקרים ואיסוף מידע	
14 (כל שנה)	3.10 רישום והעברת תלמידים	
7	3.11 תשלומי הורים	
	3.12 מינויים ופרישות	
4	3.13 ביטוח	
8	4.1 בחינות ארציות	4. בחינות (9)
	4.2 בחינות בבתי ספר	
1	4.3 בחינות בגרות	
	4.4 בחינות גמר	
34	5.1 בטיחות	5. בטיחות, בטחון ושעת חירום (102)
32	5.2 בטיחות וזהירות בדרכים	
27	5.3 בטחון	
9	5.4 שעת חירום	
	6.1 אמצעי הוראה	6. דרכי הוראה (20)
6	6.2 טיולים ופעילות חוץ בית-ספרית	
13	6.3 ספרי לימוד	
	6.4 עבודות תלמידים	
	6.5 עזרי לימוד	
	6.6 ציונים	
	6.7 שיעורי עזר	
	6.8 שיעורי בית	
1	7.1 הכנה לצה"ל	7. חינוך חברתי וחינוך בלתי פורמאלי (39)
14	7.2 התנדבות	
7	7.3 חידונים	
	7.4 חינוך פוליטי	
	7.5 ימי עיון וסמינרים לתלמידים	
3	7.6 משלחות נוער לחו"ל	
	7.7 מתנ"סים	
	7.8 נוער שוחר מדע	
3	7.9 פעילות חברתית וקהילתית	
	7.10 פרסים	
11	7.11 קיטנות ומחנות קיץ	
	7.12 תחרויות	

	7.13 תנועות נוער	
	7.14 מועצות תלמידים ונוער	
	8.1 הגדרת תפקידים	8. עובדי הוראה (24)
7	8.2 הכשרת עובדי הוראה	
	8.3 יועצים ומורים בתפקידי הדרכה	
4	8.4 מנהלים	
14	8.5 תנאי שירות	
	8.6 רישוי	
	9.1 אנטישמיות וגזענות	9. תכניות לימודים (44)
1	9.2 דמוקרטיה ודו-קיום	
11	9.3 חינוך גופני (4)	
18	9.4 חינוך לערכים	
1	9.5 חינוך לחיי משפחה	
	9.6 חינוך מדעי וטכנולוגי	
2	9.7 מקצועות הלימוד	
3	9.8 הנושא המרכזי והנושא השנתי	
1	9.9 קשר עם התפוצות	
	9.10 לימודי השואה	
	9.11 תכניות לימודים יחודיות	
	9.12 תכניות לימודים נוספות (תל"ן)	
	9.13 תכניות רשות	
1	9.14 תכניות מיוחדות	
2	9.15 חינוך למורשת ישראל, ציונות ותולדות המדינה	
	10.1 הצגות ילדים ונוער	10. תרבות (5)
	10.2 מוסיקה ומחול	
	10.3 ספרות ילדים ונוער	
	10.4 ספריות	
	10.5 סרטים לילדים ולנוער	
2	10.6 סל תרבות	
3	10.7 תרבות תורנית	

פרטי ההליך	הנושא המרכזי	זהות העותרים וטענותם	עמדת הרשות המקומית ביחס למשרד החינוך	תוצאת ההליך
בג"ץ 715/89 אסתר ויהודית שריג נ' משרד החינוך, המ.א. מטה יהודה ואח'	רישום לכיתה על אזורית	רישום של ילדים מהמועצה האזורית מטה יהודה לכיתה על-אזורית, אשר את הקמתה יזם האגף לחינוך התיישבותי במשרד החינוך – בוטל, בשל התנגדות המועצה האזורית להעברתם.	משרד החינוך יזם בעצמו את המהלך וחזר בו לאחר מכן, מנימוקים של מדיניות האינטגרציה. המועצה האזורית עמדה בהתנגדותה מלכתחילה.	העתירה מתקבלת בשל ההבטחה השלטונית שהופרה.
בג"ץ 3533/90 שוורצבוים נ' עיריית ר"ג	רישום מחוץ לאזור רישום	בת למשפחה דתית ביקשה להירשם לבי"ס ממ"ד מסויים, שאינו הקרוב ביותר למקום מגוריה.	העיריה היא נתבעת יחידה, תשובתה: פועלת לפי הנחיות משרד החינוך	עתירת ההורים מתקבלת, בשל שתי נסיבות מיוחדות שראוי לקבל במקרה זה
בג"ץ 4383/91 חיים שפקמן ואח' נ' עיריית הרצליה, הממונה על המחוז במשרד החינוך	רישום לבית ספר על-אזורי	תלמידים נבחנו לכיתת ספורט בחטיבת ביניים, כיתה שהוכרז עליה כי היא על-אזורית, והתקבלו ללימודים בה. לאחר מכן חזרה בה העירייה מהכרזת העל-אזוריות. ההורים עותרים לאפשר לילדיהם ללמוד בכל זאת בכיתה זו.	מלכתחילה הכריזה העיריה על על-אזוריות בלי אישור מנהל המחוז. בהליך: המשרד והעיריה משיבים יחד: היה מוצדק לבטל את הקביעה הראשונית בדבר על-אזוריות בשל פגיעה באינטגרציה שהיו מאפשרים השתחררות מהבטחה.	העתירה מתקבלת, מאחר שההורים קיבלו הבטחה מנהלית, והרשות לא הציגה נתונים שיוכיחו פגיעה אפשרית באינטגרציה שהיו מאפשרים השתחררות מהבטחה.
בג"ץ 5273/97	רישום לבית-	16 תלמידים	מלכתחילה	עתירת ההורים

<p>מתקבלת. אמנם נפלו פגמים בהתנהלות הרשות, כפי שחשף ארגון המורים, אבל כאשר הרשות מתקנת טעות שעשתה, יש לה סמכות לבצע איזון ראוי בין המושפעים מהמהלך ולהמעיט בנזק של מי שעלול להיפגע מעצם התיקון.</p>	<p>הכריזה העירייה על על-אזריות בלי אישור של מנהל המחוז. בהליך: משרד החינוך: צריך לאפשר לתלמידים ללמוד בשנה זו. עיריית אשדוד: מסכימה</p>	<p>שנרשמו ועברו קורס הכנה לתכנית מצוינות על-אזריות, אך רישומם בוטל בעקבות הליך אחר: ארגון המורים עתר לביה"ד לעבודה נגד העסקת המורים בתכנית וטען, בין השאר, כי העמותה לא קיבלה אישור ל"על אזריות", וכי לתכנית לא נעשה פרסום בעברית. משרד החינוך אמנם אישר-בדיעבד, התכנית פורסמה גם בעברית, אך 16 העותרים נותרו בחוץ.</p>	<p>ספר על-אזורי</p>	<p>דליה מוננזון ואח' נ' עיריית אשדוד, משרד החינוך ואחרים</p>
<p>עתירת ההורים מתקבלת, אך לא בענין חיוב המועצה. בית הספר מחוייב לפרט את השירותים והתשלומים וההורים זכאים לבחור על מה לשלם</p>	<p>משרד החינוך: תומך בעותרים; על בית הספר לפרט שירותים ולגבות מינימום; על המועצה לשלם את היתר. המועצה: לא יכולה לשלם; מציעה לעותרים לשלוח לבית-ספר בטבריה (רשות מקומית אחרת)</p>	<p>הורים תושבי הישוב הקהילתי פוריה עלית עותרים בדרישה לחייב את בית הספר לפרט בפניהם מהם השירותים הנוספים אותם הם מקבלים, מעבר לחינוך החובה, מאחר שהם מסרבים לשלם עבור אותו חלק שניתן כחלק מחינוך החובה. לטענתם, מאחר שהרשות המקומית היא</p>	<p>תשלומים למוסד מוכר שאינו רשמי</p>	<p>בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' משרד החינוך, המועצה האזורית עמק הירדן, אגודה שיתופית בית ירח ואח'</p>

		השולחת אותם לשם, עליה לשאת בתשלומים		
עתירת ההורים נדחית. שיקולי הרשות נבדקו ונמצאו סבירים	ההחלטה התקבלה על-ידי עיריית חיפה בהתאם להנחית משרד החינוך לסגור בת-ספר קטנים. משרד החינוך מאשר את עמדת העירייה	עיריית חיפה ביקשה לסגור בי"ס שהוגדר על-ידי "קטן". ההורים טענו לזכות ילדיהם להמשיך ללמוד בו	סגירת בית-ספר	בג"ץ 1440/01 ועד ההורים בבי"ס בארי ואח' נ' עיריית חיפה ומשרד החינוך
העתירה נדחית, באשר מנח" ומשרד החינוך הפעילו שיקול דעת סביר במסגרת סמכותן	העמדה משותפת בעיקרה: אין צורך בבית-ספר נוסף בשכונה, יצירת בית-ספר כזה בנסיבות – פגיעה באינטגרציה	הורים בבית הכרם עתרו להמשיך את בית הספר של ילדיהם, שהוא חטיבה צעירה בתוך מכללת דוד ילין, מעבר לכתה ב', ולהימנע משליחתם לבית ספר "יפה נוף". הסיבה האמיתית, הודו, הפניית ילדים המסיימים את "יפה נוף" לתיכון "זיו", ולא לתיכון ליד האוניברסיטה. העתירה מבקשת שמכון פוירשטיין הוא שיהיה המסגרת של ילדיהם, אף שהוא בי"ס לחינוך מיוחד.	הרחבת בית-ספר	עת"מ ירושלים 304/01 מיכל שלם ואח' נ' עיריית ירושלים, משרד החינוך ואח'
העתירה מתקבלת	עמדת משרד	הורים שילדיהם	רישום מחוץ	עת"מ חיפה

<p>חלקית. נפסק, כי לגבי ילדי ארבעת הקיבוצים בלבד, יהוו הקיבוצים "רשות חינוך מקומית" ועל כן יוכלו להחליט היכן ילמדו ילדיהם. לגבי האחרים – המועצה האזורית היא רשות החינוך המקומית</p>	<p>החינוך ועמדת המועצה האזורית מובאת בפסק-הדין יחד, כ"עמדת המשיבים": בידי המועצה האזורית הסמכות לקבוע את אזורי הרישום</p>	<p>לומדים בבי"ס "מבואות עירון", השייך לארבעה קיבוצים וביה"ס עצמו, עותרים בדרישה לאפשר לביה"ס להמשיך ולרשום תלמידים מכל האזור, לאחר שהמועצה האזורית הקימה בסמוך בי"ס מקביל, ורושמת אליו תלמידים מהאזור</p>	<p>לאזור רישום</p>	<p>648/02 בן יהודה ואח' (מבואות עירון) נ' המנהל לחינוך התיישבותי והמועצה האזורית מנשה</p>
<p>עתירת ההורים נדחית. הגורם המוסמך לאשר העברה של תלמיד מאזור הרישום שלו לאזור אחר לא עשה זאת, ההורים כלל לא פנו ולא מיצו את מסלול הפעולה המנהלית שפתוח בפניהם.</p>	<p>משרד החינוך: הרישום כעל-אזורי נעשה שלא בסמכות (ריבוי גורמים במשרד) ולכן יש לבטלו (נימוק מנהלי) עירית אור עקיבא: גם עניינית יש לבטל את הרישום - בשל פגיעה במרקם החינוך בתחומה איגוד ערים שומרון: מציע לאשר בדיעבד את הרישום</p>	<p>הורים רשמו את ילדיהם ללימודים במסגרת תכנית "מופת" אותה פתחה פנימיית שפיה ובאיזור המנהל לחינוך התיישבותי. התקיימה מכינה ושנת הלימודים החלה. מנכ"לית משרד החינוך הורתה לסגור את התכנית ולפזר את הילדים בין בתי הספר המקוריים שלהם. ההורים עותרים לביטול ההחלטה</p>	<p>העברה אל מחוץ לרשות המקומית, על אזוריות</p>	<p>עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית נ' משרד החינוך, עיריית אור עקיבא, איגוד ערים שומרון ואח'</p>
<p>עתירת ההורים מתקבלת חלקית: מאחר שמשרד החינוך השתתף באופן בלתי סביר, ניתן סעד ענייני ונקודתי, שיאפשר לילדי העותרים</p>	<p>מובאת עמדת משרד החינוך בלבד – בית-הספר הוא שצריך היה לפנות בבקשה להפוך לעל-אזורי</p>	<p>המשך לענין אפרת: עתירה לבג"ץ של ההורים העותרים לחייב את משרד החינוך להכריז על בית-הספר</p>		<p>בג"ץ 5931/04 חגי מזורסקי ואח' נ' משרד החינוך, עיריית אור עקיבא, מועצה מקומית זכרון יעקב</p>

ללמוד בבית הספר		כ"על אזורי" ולאפשר לילדיהם ללמוד בו אף שהם מחוץ לאזור הרישום או המיפוי של בית הספר		
עתירת ההורים מתקבלת חלקית: התלמידים העותרים ירשמו לאליאנס, לא תיפתח כנה נוספת, הרשויות ימשיכו בתיקון התקנות	העירייה: ההגלה - הליך סביר, פתיחת כנה נוספת אינה מעשית. משרד החינוך: נערך לעריכת שינוי בתקנות	תושבי רמת אביב אשר לא זכו בהגלה שערכה העירייה בין המבקשים ללמוד בתיכון אליאנס שבשכונה. טענותיהם: הגלה אינה הליך חוקי. על העירייה לפתוח כיתה נוספת	בחירה מבוקרת ואזורי רישום	עת"מ ת"א 1536/04, 1537/04 טל תבורי ואח' נ' עיריית תל- אביב ואח'
עתירת ההורים נדחית, החלטת הרשות סבירה ותקינה.	העירייה: שיקול דעת סביר והפתרון אופטימאלי משרד החינוך והעירייה יחד: מבקשות להמתין לשינוי התקנות	(בהמשך לעתירה קודמת), הורים ברמת אביב המתנגדים לתיקון התקנות, בעיקר כי לא ניתנה להורים זכות טיעון	בחירה מבוקרת ואזורי רישום	בג"ץ 6437/04 טל תבורי ואח' נ' משרד החינוך ועיריית תל-אביב
עתירת ההורים נדחית: 1. אמנם מוכש"ר, אך מצוי בשטח בבעלות מנח"י ומתקצב על-ידה ולכן שת"פ והסכמות – מותרים. 2. לא הוכחו שיקולים זרים. 3. אי אפשר להשתמש בהליך ואז לתקוף את תקינותו.	משיבות יחד: ההליך תקין	ברנע הגיע בתחרות על מקומות לביה"ס למקום ה-6, אך רק 4 הוקצו לביה"ס המזין ממנו בא. טענות המשפחה: 1. ביה"ס מוכר שאינו רשמי ולכן אין למנח"י לקבוע בו "מכסות" 2.	רישום לבית- ספר על אזורי	עת"מ י-ם 930/04 אסא ברנע ואח' נ' מנח"י ומשרד החינוך

		שיקולים זרים ברישום (פרוטקציה למקורבים) 3. הליך הערעור לא תקין		
העתירה מתקבלת: בי"ס "אביב" הוא היחיד שבאשכול הבחירה של תלמידיו אין בי"ס קרוב למקום המגורים, וזו אפליה מנימוק לא רלוונטי מדיניות העיריה בענין אשכולות הבחירה לא נבחנה מחדש למרות העשור שחלף מאז ישומה. בית המשפט מבקר את אי נקיטת העמדה של משרד החינוך (פסקה 16 לפסה"ד)	העירייה: מרחק גיאוגרפי אינו חזות הכל, העירייה שוקלת גם איזון חברתי. משרד החינוך: לא רואה לנכון בשיקולי העירייה נוכח היותה עניינית וסבירה	הורים לתלמידים בביה"ס היסודי "אביב" ברמת אביב החדשה מבקשים לכלול את תיכון "אליאנס" באשכול הבחירה שלהם, בהיותו התיכון הקרוב ביותר למקום מגוריהם.	שיוך לאזור רישום	בג"ץ 986/05 שמואל פלד ואח' נ' עיריית תל-אביב, משרד החינוך
העתירה נדחית. יש תכנית אנתרופוסופית בתחום אזור הרישום ואין שום נימוק – גם לא של "טובת הילדה" – לחרוג ממדיניות הרשות.	משרד החינוך: שמירה על אזורי רישום חשובה לאינטגרציה וגוברת לעיתים גם על טובת הילד. מ.א. משגב: נשקלו הגורמים הרלוונטיים ומאחר שיש חלופה בתחומי המועצה – אין הצדקה להעברה	הורי התלמידה יעל אדות, המתגוררים בישוב מנוף שבתחום מ.א. משגב, מבקשים לרשום את בתם לביה"ס האנתרופוסופי בישוב הרדוף, שבמ.א. עמק יזרעאל, אף שבמ.א. משגב יש תכנית אנתרופוסופית	העברה אל מחוץ לרשות המקומית	עת"מ חיפה 1334/05 יעל אדות ואח' נ' משרד החינוך, מועצה אזורית משגב, מועצה אזורית עמק יזרעאל
העתירה	המועצה	עמותה	העברת טפסי	עת"מ חיפה

מתקבלת. המועצה אינה מוסמכת לפסול גן שאושר; רישום הילדים בגני המועצה – חסר תוקף	המקומית: התנגדה מלכתחילה לפתיחת הגנים, לכן לא משתפת פעולה. משרד החינוך: בפועל, תומך בעותרת (שקל את טענותיה לפני מתן רשיון והחליט אחרת), למרות טענות פורמאליות רבות נגד העותרת	שהקימה גני ילדים, קיבלה רשיון ממשרד החינוך, עותרת לחיוב המועצה המקומית המסרבת לשתף פעולה, לרישום הילדים והעברת הטפסים שלהם למשרד החינוך	ילדים שנרשמו לגן מוכר שאינו רשמי	1149/05 עומר אחמד בדארנה נ' מ"מ עראבה ומשרד החינוך
העתירה מתקבלת. מתברר שלא קדם להחלטת הסגירה כל הליך מסודר. בפועל התקבלה ההחלטה על-ידי ראש המועצה ואושרה, באופן לא מסודר, על-ידי משרד החינוך	משיבים יחד: הסגירה מתחייבת מהיות בית-הספר קטן במיוחד	הורים לילדים בחינוך המיוחד עותרים נגד סגירת בית הספר	סגירת בית-ספר	עת"מ נצרת 1083/06 ועד הורי בוסתאן אל מארג' נ' המועצה האזורית בוסתאן אל מארג' ומשרד החינוך
העתירה נדחית גם מהטעם שהוזכר ע"י המשיבים וגם מאחר שהעותרים אינם מבחינים בין אחד לאחר, בעוד הבסיס המאפשר העברה מחוץ לרשות המקומית הוא פרטני	עמדת משרד החינוך ועיריית אשקלון מובאת במשותף, ובמרכזה – תקנות הרישום מחייבות רשות מקומית לרשום תלמידים לבי"ס על אזורי בתחומה, אך אינן מחייבות להתיר העברה אל מחוץ לרשות המקומית.	הורים תושבי אשקלון עותרים נגד סירוב עיריית אשקלון לאשר את העברתם ללמוד בתחומי מ.א. חוף אשקלון, בבי"ס העל אזורי "כפר סילבר"	העברה אל מחוץ לרשות המקומית	עת"מ ב"ש 341/06 גובין אולגה ואח' נ' משרד החינוך, עיריית אשקלון ואח'
עתירת ההורים נדחית, בשל העדר	משרד החינוך: (בנוסף לטענות	מערכה נוספת בפרשת	מימון הסעות לבית-ספר על	עת"מ חיפה 4342/07

<p>מקור חוקי לדרישה, במצב בו קיים בית ספר רשמי באזור הרישום שלהם. סביבתם. סבסוד ההסעות יפלה אותם לטובה.</p>	<p>סף שונות): אין מקור חוקי לדרישה מהמשרד; אין אפליה בסירוב המשרד המועצה המקומית: אין זכות להסעות; ההחלטה שהתקבלה על-ידי המועצה - סבירה</p>	<p>"שפיה". ההורים מבקשים כי הרשות – משרד החינוך ו/או המועצה האזורית ישאו בהוצאות הנסיעה של ילדיהם, התלמידים האקסטרנים של המוסד</p>	<p>אזורי</p>	<p>ועד ההורים בביה"ס מאיר שפיה נ' משרד החינוך, המועצה המקומית זכרון יעקב</p>
<p>העתירה נדחית. החלטת הרשות התקבלה בסמכות ומשיקול דעת סביר. אין טעם מיוחד שיצדיק העברת התלמידים במקרה זה.</p>	<p>המועצה האזורית: עקב שינויים דמוגרפיים בשנים האחרונות נערכו שינויים במבנה הארגוני כולל פתיחת בי"ס חדש. (מציינת כי פועלת עם משרד החינוך בנושא). עמדת משרד החינוך אינה מוזכרת</p>	<p>הורים לילדים מישוב שבעבר נשלחו ילדיו לתיכון בגבעת ברנר, עותרים נגד שליחתם לתיכון בבית חשמונאי</p>	<p>שינוי שיוך לפי אזור רישום</p>	<p>עת"מ ת"א 1902/07 יעל ורון ורדי נ' מועצה אזורית גזר ומשרד החינוך</p>
<p>העתירה נדחית. קיבוץ הוא רשות חינוך מקומית רק כאשר יש בתחומו מוסד חינוך. בכל מקרה אחר – סמכות המועצה האזורית לקבוע כהבנתה. לענין שינוי המבנה – מצויה בסמכות המועצה (והמנכ"לית) ולא נמצאה בלתי סבירה</p>	<p>ראשית הפרשה בבקשה של המועצה האזורית גולן לשינוי המבנה, שאושרה על-ידי מנכ"לית משרד החינוך. עמדת המועצה בבקשה הספציפית של הקיבוץ בהליך אינה מוזכרת</p>	<p>הורים מקיבוץ אורטל עותרים לשלוח את ילדיהם לבי"ס על-יסודי כפי שהיה נהוג בעבר, בניגוד להחלטת המועצה האזורית לשנות את מבנה המערכת כך שהחינוך היסודי יוארך עד כיתה ח. הורי אורטל טוענים: הקיבוץ</p>	<p>שינוי שיוך לפי אזור רישום</p>	<p>עת"מ י-ם 602/07 קיבוץ אורטל נ' משרד החינוך ומועצה אזורית גולן</p>

		הוא רשות החינוך המקומית		
העתירה מתקבלת. במצב הדברים שנוצר ראוי היה לבצע הגרלה בין המועמדים	(עמדת המועצה אינה מובאת בהתייחס להליך) משרד החינוך: בהתנהלות המועצה נפלו פגמים; ראוי היה לבצע הגרלה	תלמידה עותרת לקבלה למוסד חינוך מחוץ לאזור הרישום שלה, מאחר שאחרים - התקבלו	רישום מחוץ לאזור הרישום	עת"מ חיפה 4298/07 עתליה עידן נ' מועצה אזורית זבולון ומשרד החינוך
העתירה נדחית בשל שיהוי בהגשתה	המועצה ומשרד החינוך משיבים יחד – ההורים ידעו די זמן מראש על העדר הכוונה לפתוח גן והיה עליהם להתארגן בהתאם	עתירת הורים לחיוב המועצה המקומית ג'וליס לפתוח גן ילדים	דרישה לפתיחת גן בתחומי הישוב	עת"מ חיפה 4320/07 אפאק תנופה בחינוך במגזר הדרוזי נ' מ.מ. ג'וליס
העתירה מתקבלת. החובה חלה על משרד החינוך והעירייה במשותף	משרד החינוך: מגובש פתרון מערכתי; בשלב הביניים ממומן לפי התקנות – 65% או 75%. עיריית ירושלים: מתאמצת לשבץ בחינוך הרשמי, לכן לא יכולה לממן מעבר לכך	עתירה לממן את חינוכם של ילדים תושבי מזרח ירושלים, שבהעדר פתרונות נאלצים ללמוד במוסדות מוכש"רים ופרטיים.	מתן חינוך	בג"ץ 5373/08 איסמעיל אברהים אבו לבאדה נ' שרת החינוך ומנהלת החינוך ירושלים
העתירה מתקבלת, החלטת משרד החינוך בלתי סבירה	עיריית מודיעין: מצטרפת לעותרים. משרד החינוך הבטיח לממן אך בפועל נמנע מכך. משרד החינוך: מעדיף לפתח מוסדות	הורים בבית- הספר הדמוקרטי במודיעין עותרים בבקשה שמשרד החינוך יתקצב הקמת מבנה קבע	הקמת מבנה לבית-ספר	עת"מ י-ם 8899/08 משה צימרמן ואח' נ' משרד החינוך ועיריית מודיעין- מכבים-רעות

	חינוך רגילים ולא על-אזורים			
העתירה נדחית. ההחלטות לאורך כל הציר התקבלו משיקולים סבירים.	(משיבים יחד): לבד מטענות לגבי שיהיו ועוד- היענות לבקשה תפגע בתקציב ובמרקם החברתי, לרעת כולם.	הורים לתלמידים שנשלחו ללמוד בבית-ספר שבו גם מסלול ממלכתי וגם ממלכתי דתי, עותרים לביטול החלטת משרד החינוך, אשר אישר את החלטת המועצה המקומית לדחות את בקשתם לרישום בבי"ס מחוץ לישוב, שתואם את אורח חייהם החילוני	רישום מחוץ לישוב	עת"מ חיפה 9268-08-09 יהונתן יוסף נ' ראש המועצה המקומית שלומי
העתירה נדחית, ההחלטות התקבלו בסמכות ומשיקולים סבירים	העירייה ומשרד החינוך משיבים יחד: מכיון שהרישום גבוה ממספר המקומות, הופעלו שיקולים שונים, ובהם – רצף חינוכי מהגן.	הורים שעברו להתגורר בשכונה עותרים נגד שליחת בתם ללמוד מחוץ לאזור הרישום	רישום לפי אזור רישום	עת"מ ת"א 1886/09 כהן שקד נ' עיריית נס ציונה ומשרד החינוך
העתירה נדחית. התקבלה בסמכות ובשיקול דעת סביר	העירייה ומשרד החינוך משיבים יחד: בתי-הספר קטנים, ההורים נשמעו ונבדקו חלופות	עתירת הורים נגד סגירת בתי הספר של ילדיהם. בין היתר נטען כי ההחלטה נובעת מיישום חוק נהרי	סגירת בתי ספר	עת"מ חיפה 13732-05-09 מיכל אלקחר נ' משרד החינוך ועיריית חיפה
העתירה מתקבלת, מטעמים של זכות מוגברת של העותרים במקרה זה לבחור מסגרת	משרד החינוך: המבנה הארגוני-חינוכי של ביה"ס המוצע אינו תואם את	ערעור על החלטה בערר הדוחה את בקשת העמותה העותרת לקבלת רשיון.	רשיון לבית- ספר	עמ"נ ת"א 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אל קואסמי נ' משרד החינוך*

<p>חינוך. כמו כן מוזכרת תמיכת הרשות המקומית שלא ניתן לה משקל מספיק בשיקולי משרד החינוך</p>	<p>מדיניות משרד החינוך, המבקשת לקדם חיטוב עמדת העירייה: תומכת בעותרים, משיקולים רחבים ולאחר בדיקה</p>			
<p>העתירה נדחית. החלטת הרשות המקומית בנסיבות – חוקית וסבירה, בעיקר לאור העובדה שנתנה משקל לנימוקים רלוונטיים</p>	<p>עיריית כפר סבא: האישורים בעבר היו בודדים ומוצדקים נקודתית; נבנים בתוך הרשות פתרונות חדשים ומספקים. משרד החינוך: מעדיף העברות מחוץ לתחומי הרשות רק במקרים פרטניים, עם זאת – יעודד קביעת מכסות תלמידים מועברים למסגרות העל-אזוריות (רב-ישוביות)</p>	<p>תלמידים שעיריית כפר סבא סירבה להתיר את העברתם לביה"ס הניסויי העל-אזורי עותרים, בין היתר בטענה כי הם מקופחים ביחס לאחרים שהעברתם אושרה</p>	<p>העברה אל מחוץ לרשות המקומית</p>	<p>עת"מ מרכז קורנר עמית ואח' נ' עיריית כפר סבא, משרד החינוך והכפר הירוק 31083-03-11</p>
<p>העתירה נדחית. אין בשינוי כדי לבסס זכות להסעות כחלק מן הזכות לחינוך</p>	<p>לא מובאת עמדה ביחס לעתירה, אלא ציטוטים מחוזר המנכ"ל</p>	<p>הורים שבעבר נדחתה תביעתם למימון הסעות עותרים שוב, לאחר שינוי הנהלים בחוזר מנכ"ל בענין זה</p>	<p>מימון הסעות לתלמידי על-יסודי</p>	<p>עת"מ חיפה 5615-11-11 ועד ההורים בנימינה גבעת עדה נגד מועצה מקומית בנימינה גבעת עדה</p>
<p>העתירה מתקבלת. משרד החינוך ועיריית אילת מחוייבים לספק חינוך</p>	<p>עיריית אילת: (טענה עיקרית): הזכות לחינוך אינה מקיפה את מי</p>	<p>ילדים של מבקשי מקלט מאפריקה עותרים לחייב את עיריית</p>	<p>מתן חינוך</p>	<p>עת"מ ב"ש 29883-07-11 אטוש מאג'ד נ' עיריית אילת ומשרד החינוך</p>

<p>במוסדות הרשמיים לפי אזור המגורים ולבצע התאמות נדרשות</p>	<p>שהגיעו לעיר בדרך בה הגיעו העותרים. משרד החינוך: אף אם הזכות לחינוך אינה שנויה במחלוקת, המורכבות החברתית במקרה זה מאפשרת מתן חינוך במסגרת נפרדת</p>	<p>אילת לספק חינוך במוסדות החינוך בעיר, בהתאם לאזור המגורים</p>		
---	---	---	--	--

*למרות שהרשות המקומית אינה משיבה, עמדתה – התומכת בעותרים – מובאת בפסק-הדין

שאלון לראש רשות מקומית ולמנהל מחלקת חינוך

שם הרשות: _____
תפקיד: ראש הרשות / מנהל/ת מחלקת החינוך

שלום רב,

שאלון זה הוא חלק ממחקר הנערך באוניברסיטת חיפה, אשר עוסק בחינוך בישראל. דעתך חשובה לנו. הנתונים שיאספו יסייעו מאד בקידום הידע והמחקר לגבי השלטון המקומי והחינוך.

אנו מבקשים ממך להשיב על כל השאלות, מבלי לדלג על אף אחת גם אם הדבר קשה לפעמים. אין תשובות נכונות יותר או פחות ורוב השאלות נוגעות לדעותיך ומידת הסכמתך עם תופעות שונות.

אנו מודים לך מאד על נכונותך להשתתף במחקר חשוב זה.

חלק א': מדיניות החינוך – עמדות ודעות

בחלק זה סדרת היגדים, ומבוקשת התייחסותך אליהם. ההיגדים מתייחסים אל מדיניות רצויה בעיניך (להבדיל ממדיניות המתקיימת בישראל בפועל. עליה תישאל/י בחלק ב). אנא סמן/י את המידה בה מתיישב ההיגד עם השקפת עולמך ביחס לחינוך:

1 – התנגדות 2 – אי-הסכמה 3 – הסכמה 4 – מסמן הסכמה מלאה ("מסכים/ה מאוד")
אם אין לך דעה בנושא או שנראה לא רלוונטי – אנא סמן/י 9.

9 אין דעה	4 מס כים/ה מאוד	3 מסכים /ה	2 לא מסכים /ה	1 מתנגד /ת		
9	4	3	2	1	1	על המדינה לדאוג לחינוך של הילדים החיים בה, כי תפקידה להבטיח מימוש זכויות לכל אחד
9	4	3	2	1	2	על המדינה לדאוג לחינוך הילדים החיים בה מפני שיעיל יותר לחנך באופן מאורגן
9	4	3	2	1	3	על המדינה לספק חינוך לכל ילד כדי לתת לכל מי שמסוגל הזדמנות להתקדם לטובת כולם
9	4	3	2	1	4	על המדינה לספק חינוך כי איכות חייהם של כלל האזרחים תלויה בהתנהגות של הילדים ובהשכלה שלהם
9	4	3	2	1	5	על המדינה לפקח על החינוך כדי להבטיח שלא יילמדו תכנים מזיקים להתפתחות הילד
9	4	3	2	1	6	על המדינה לפקח על החינוך כדי להבטיח שלא יילמדו תכנים בלתי רצויים לחברה ולמדינה
9	4	3	2	1	7	על המדינה לממן את חינוך כל הילדים, במסגרות אותן יבחרו הוריהם באופן חופשי

9	4	3	2	1	המדינה חייבת להתערב בחינוך כדי להבטיח שהדור הבא יהיה איכותי	8
9	4	3	2	1	המדינה חייבת להתערב בחינוך כדי להבטיח שהדור הבא יישא את ערכיה	9

חלק ב' – מדיניות חינוך – הנעשה בישראל

בחלק זה תתבקש/י להעריך את מדיניות החינוך בישראל, ואת השפעתם של גורמים שונים על מדיניות זו. אנא סמני/י את מידת ההסכמה:

1 – התנגדות 2 – אי-הסכמה 3 – הסכמה 4 – מסמן הסכמה מלאה ("מסכים/ה מאוד")
אם אין לך דיעה בנושא או שנראה לא רלוונטי – אנא סמני/י 9.

9	4	3	2	1		
דיעה אין	מסכים/ה מאוד	מסכים/ה	לא מסכים/ה	מתנגד/ת		
9	4	3	2	1	משרד החינוך קשוב כיום לרצונם של הורים, יותר משהיה כשאני עצמי הייתי תלמיד/ה	1 0
9	4	3	2	1	תכניות הלימוד ושיטות ההוראה היום מגוונות ומאפשרות למרבית התלמידים למצוא את מקומם	1 1
9	4	3	2	1	כיום יש פיקוח ציבורי הדוק יותר מבעבר על בתי-הספר	1 2
9	4	3	2	1	בתי המשפט מחייבים את מערכת החינוך להיזהר ביחס אל כל תלמיד שעלול לתבוע אותה	1 3
9	4	3	2	1	פסקי-דין בנושא חינוך בדרך-כלל נותנים עדיפות לרצונם של ההורים	1 4
9	4	3	2	1	כשקובעים מדיניות בתחום החינוך צריך להביא בחשבון שכל החלטה יכולה ליפול כתוצאה של עתירת הורים	1 5
9	4	3	2	1	בעידן הטכנולוגי יש בקרה גבוהה מאוד על בתי הספר, כי כל פגיעה בתלמיד מצולמת ונחשפת במהירות	1 6
9	4	3	2	1	מדיניות החינוך ישראל היא ענין של אופנה, וכמו כל אופנה - מושפעת מהתקשורת	1 7
9	4	3	2	1	הרבה הורים קובעים את הדימוי של בית-ספר מסוים בהתאם למה שמפורסם עליו בעיתונות	1 8

חלק ג' – מדיניות החינוך ברשות

בחלק זה סדרת שאלות אודות מדיניות החינוך הנהוגה ברשות שלך. אנא סמני/י עיגול מסביב לתשובה המדויקת ביותר, בעיניך.

רישום לבתי-ספר

19. כיצד ניתן להגדיר את הליך הרישום לבתי-הספר ברשות שלך:
א. הרישום נעשה כמעט אוטומטית; יש מספר מועט של מוסדות ואין מקום לבחירה
ב. הרישום נעשה על-פי אזורי רישום, בהתאם למדיניות משרד החינוך
ג. הרישום נעשה בגמישות, תוך התחשבות רבה בבקשות הורים

20. כיצד מטופלות בקשות של הורים לרשום את ילדיהם לבית-ספר מחוץ לרשות שלך:
א. הנטיה הכללית היא לא לאשר
ב. אין מדיניות קבועה. כל בקשה נשקלת לגופה
ג. יש נהלים ברורים שלפיהם מבוצעת ההעברה

21. כיצד מטופלות בקשות של הורים מרשות סמוכה לרשום את ילדיהם לבית-ספר שנמצא ברשות שלך:
א. הנטיה הכללית היא לא לאשר
ב. אין מדיניות קבועה. כל בקשה נשקלת לגופה
ג. יש נהלים ברורים שלפיהם מבוצעת ההעברה

22. האם חלו שינויים במדיניות הרישום לבתי-הספר וגני החובה ברשות שלך, מאז נכנסת לתפקידך, או האם נשקל עכשיו שינוי כזה?
א. לא
ב. כן, הגברת האכיפה של אזורי הרישום
ג. כן, פתיחת אזורי הרישום

23. אם התשובה היא ב' או ג', מתי ארע השינוי:
א. בשנה זו
ב. בשלוש השנים האחרונות
ג. לפני יותר משלוש שנים

פתיחת בתי-ספר –

24. האם נראה לך כי יש מקום לבית-ספר חדש או נוסף ברשות שלך, מסיבה מספרית, דמוגרפית או כל סיבה אחרת?
א. כן
ב. לא (עבור/י לשאלה 26)

25. מה הסיבה שבית-הספר או הגן עדיין לא נפתח?
א. רק לאחרונה הוחלט על הצורך.
ב. משרד החינוך לא מקדם את הנושא
ג. הנושא נמצא בתהליך ברשות המקומית

26. האם ידוע לך על יזמות הורים או יזמות פרטיות אחרות להקמת בית-ספר בחמש השנים האחרונות?
א. לא ידוע לי
ב. אין יזמות

ג. יש יזמות

27. אם התעוררו יוזמות כאלה, או אם תתעוררנה בעתיד – כיצד להערכתך תשותף הרשות שלך?

- א. אם יפנו אלי, אבדוק עניינית ואגבש עמדה
- ב. הרשות המקומית היא הכתובת הראשונה לכל יזמה מסוג זה

28. נניח שמשרד החינוך יוזם הקמת בית-ספר מוכר שאינו רשמי בתחום הרשות שלך. הרשות שלך מתבקשת לחוות דעתה. כיצד תפעל?

- א. אם נקבל את המשאבים המתאימים, אין לי התנגדות.
- ב. אם היזמה תיראה לי ראויה, אסכים
- ג. אתנגד

29. כמה בתי-ספר נפתחו ברשות שלך בשלוש השנים האחרונות?

- א. 1
- ב. 2
- ג. יותר מ-2

30. כמה בתי-ספר נמצאים בשלבי הקמה?

- א. 1
- ב. 2
- ג. יותר מ-2

תכניות לימודים נוספות

31. האם ישנן כיתות בבתי-הספר ברשות שלך בהן נלמדת תכנית לימודים נוספת או חליפית?
א. לא ידוע לי (עבורי לשאלה 33)
ב. לא (עבורי לשאלה 33)
ג. כן

32. באיזו מידה מעורבת הרשות שלך בתכנית הנוספת?

- א. אינה מעורבת. התכנית אושרה בהליכים בין משרד החינוך לבית-הספר
- ב. במידה מסוימת – בעיקר במימון
- ג. הרשות המקומית יזמה את התכנית / קידמה את הפעלתה

33. כיצד נוהגת הרשות שלך בבקשות לאישור תכנית לימודים נוספת או חליפית, או כיצד לדעתך תנהג, אם תוגש לה בקשה כזו?

- א. מעולם לא הוגשה תכנית ואני לא מאמין/ה שתוגש
- ב. תלוי בתוכן. אם הוא לא חריג – נבדוק עלויות
- ג. אנו מעודדים פיתוח תכניות כאלה

34. האם הרשות המקומית שלך יזמה בעצמה תכנית לימודים כלשהי לבתי-הספר, מאז נכנסת לתפקידך?

- א. לא
- ב. במקרים בודדים
- ג. כן, זהו אחד הנושאים המעסיקים אותנו

35. האם הרשות שלך מממנת את העסקתם של עובדי הוראה?
 א. לא (עבורי לחלק הבא בשאלון)
 ב. כן

36. באיזו דרך ממומנת העסקת עובדי ההוראה?
 א. הם עובדי הרשות
 ב. הם עובדי תאגיד עירוני

37. אילו נושאים מלמדים עובדי ההוראה המועסקים על-ידי הרשות?
 א. תחומי העשרה (אמנות, מוסיקה וכד')
 ב. תגבור מקצועות ליבה (שיעורי עזר במתמטיקה, אנגלית, עברית)
 ג. נושאים שונים, לפי הצורך

חלק ד' – מנהיגות

בחלק זה סדרת היגדים המתארים צורות ניהול ועבודה ניהולית. אנא סמני/י ליד כל משפט את התשובה המתארת אותך, לדעתך, בצורה הנכונה ביותר. כאשר 1 מתאר התנהגות שאת/ה נוקט/ת בה לעיתים רחוקות מאוד, ו-5 – התנהגות שמאפיינת אותך בדרך כלל. זכור / זכרי! אין תשובות נכונות או לא נכונות. לגבי כל סעיף מוצע להעלות בזיכרוןך סיטואציה שבה השתמשת או נמנעת מצורת הניהול המתוארת.

לעיתים רחוקות מאוד	1	2	3	4	5	בדרך כלל
38. אני בוחן/ת הנחות מרכזיות בכדי לבדוק אם הן עדיין מתאימות	1	2	3	4	5	
39. אני מחפש/ת נקודות מבט שונות, בעת פתרון בעיות	1	2	3	4	5	
40. אני מגדיר/ה באופן מדויק מי אחראי להשגת היעדים	1	2	3	4	5	
41. אני מדגיש/ה את החשיבות של תחושת שליחות חזקה	1	2	3	4	5	
42. אני פועל/ת מעבר לאינטרס האישי, למען טובת הגוף שאני עומד/ת בראשו	1	2	3	4	5	
43. אני מתייחס/ת לכל עובד/ת באופן אישי ולא רק	1	2	3	4	5	

					כאל עוד אחד/ת
5	4	3	2	1	44. אני מתייחס/ת לכל עובד כאל פרט בעל צרכים, יכולות ושאיפות שונים
5	4	3	2	1	45. אני מדגיש/ה את החשיבות של תחושת משימה משותפת

שאלות כלליות אודות הרשות

46. כיצד היית מגדיר/ה את מידת המעורבות של התושבים ברשות שלך:

- א. תושבים מאוד מעורבים, קהילה מלוכדת
- ב. בערך חצי מעורבים וחצי אדישים
- ג. מרבית התושבים אינם מעורבים בחיי הקהילה

47. עד כמה מעורבים התושבים במדיניות החינוך:

- א. קיימות מסגרות מסודרות לפעילות תושבים בתחום החינוך ברמת הרשות
- ב. הורים מעורבים בבתי הספר, ברמות משתנות
- ג. אין מעורבות מיוחדת

שאלות כלליות אודות המשיב/ה:

48. מין ז/נ

49. גיל ____ (בשנים)

50. תחום עיסוק קודם שנבחרת לתפקיד ____

51. משך זמן בתפקיד ____

Education: Quo Vadis?

Perceptions of education as a public service among Israel local government authorities and their involvement in educational policymaking

Abstract

This research examines the degree to which local government authorities in Israel are willing to be involved in education within their areas of jurisdiction, as well as the relationship between this willingness and their perceptions of education as a public service. Two new developments in educational policy in Israel over the last three decades provide the background for examining this topic:

1. Local authorities are becoming increasingly more involved in education, as in other public services, compared to central government involvement.
2. Individualistic approaches have gained increasing predominance in the educational policy discourse, which is calling for consideration of individual preferences in forming public policy.

These two developments have also been noted in the literature as instances of the neoliberalism that has emerged in various areas of public policy. This study examines the relationship between these two developments by differentiating between two possible ways policymakers view the conception of **public service**. One is the view of education as a **general public service** provided to the public as a whole, funded by public monies and returned to the public in the form of overall benefit, as exemplified by public broadcasting. The other contrasting perspective is the view of education as an **individual public service** provided to each and every individual within the general public if and when that individual needs it, as exemplified by the public health system. This study examines these approaches in the context of the Israeli educational system. The research focuses on how the perception of education as a general or as an individual public service among educational policymakers in the local government authorities is related to their involvement in education in their areas of jurisdiction. The term New Localism serves as a conceptual frame for describing trends in local

government policy over the last decade and for examining the impact of the distinction between the various views of **public service**.

The main research question was - what is the relationship between local authorities policymakers' perceptions on fundamental issues, and the involvement of those authorities in education. Another question dealt with the effect of local authorities strength components (size, sector, finance strength, socio-economic cluster and peripheral cluster) on the relationship between these perceptions and educational involvement. The main hypothesis was that in local authorities which are characterized as relatively steady, the relationship between perceptions and involvement in education will be found strong, while in local authorities characterized relatively frail, relations will be found weak or won't be found at all.

The study began by examining the legal basis determining the extent of local government involvement in education in Israel: legislative obligations of local government and court rulings concerning the extent of local government authority in educational matters. The survey of legal sources revealed only partial congruence with the picture emerging from the literature dealing with this issue. For example, the literature points to correlations between decentralized public services and individualized approaches that see education primarily as an individual public service. Nevertheless, a review of court rulings indicates that in locations where citizens petitioned against local educational policy, the local government authorities claimed to be involved in education because they see it as a general public service. This partial picture and the lack of congruence motivated the need for an empirical examination by means of research focusing on reports of position holders and educational policymakers in the local authorities.

The research was based on a positions questionnaire targeting educational policymakers in the local authorities. Each of the 254 local authorities in Israel was sent two identical copies of the questionnaire, one intended for the head of the authority and the other for the director of the education department. The research population included the 107 questionnaires that were returned from 101 local authorities: 41 heads of local

authorities and 66 directors of education departments. Six local authorities submitted two copies of the questionnaire.

The questionnaire examined the respondents' perceptions of education as a general or individual public service as well as their assessment of how the Ministry of Education and the courts view this issue. The questionnaire also addressed respondents' conceptions regarding the level of residents' civic involvement in their respective local authorities as a typical attribute of New Localism and their definition of themselves as influential leaders. Local authority involvement in education was examined by means of the sums allocated to education in their independent budget as well as through respondents' reports of local government involvement in four areas: development of independent policies with respect to school catchment areas, involvement in the opening of new schools, initiatives in introducing new curricula and hiring teachers. The solidity of the local government authority was also examined as a possible factor influencing the relation between educational perceptions and actual involvement. Local authority solidity was constructed as a variable comprising five factors: size (number of residents), socioeconomic cluster, ranking on periphery index (center vs. outlying areas), financial solidity (solid/not solid) and sector (Jewish/non-Jewish).

The research results indicate that most of the local government authorities see education as a general public service. This finding casts doubts on the intuitive correlation between decentralization of education and individualistic approaches. From the perspective of educational policymakers in the local authorities, giving preference to the choices of individual service recipients is not necessarily a guiding or central factor in setting educational policy. Moreover, in Israel individualized approaches to education are usually considered contrary to overall Israeli national values. The tendency among policymakers in local authorities in Israel to view education as a general public service may hint at a different form of generality, one that is local rather than national – a view of the public living within the local authority as a unit with distinct interests and identical potential for development. This finding is reinforced by another research finding. In the local authorities situated in the outlying areas and far from the center, the perception of

education as a general public service correlated positively with the degree to which the local authority is involved in education. That is, as perception of education as a general service increases, so too does involvement. It appears, then, that the public nature of education in Israel is shifting from central to local government control, in particular in the outlying areas. This finding also sheds light on why the term "public education" has gained preference over the term "national education" in the discourse of education in Israel. Education is becoming the focus and concern of local policy rather than of national policy, while preserving and even empowering the view of education as a general public service. It is becoming a community tool that helps shape society rather than merely a means of implementing the individual's desire for self-fulfillment.

Another research finding is that the respondents, the local educational policymakers, tend to see Ministry of Education policies and court rulings on education as preferential toward individuals. This finding does not necessarily contradict the finding of policymakers' tendency to view education as a general public service. Indeed, these two findings may be complementary: Individual guidance from the center may be compatible with the local general approach that is the key to creating a sense of community identity and may thus enhance rather than oppose individual identity.

The research hypotheses regarding the direct relations between policymakers' views and local authority involvement in education were not corroborated. Nevertheless, an examination of the factors determining local government solidity revealed a rich and complex picture. For example, the perception of residents as involved in education was found to increase local authority involvement in determining registration areas in large local authorities. In smaller authorities it had the opposite effect, so that the more residents are perceived to be involved, the less the local authority tends to intervene in registration.

The factor of influential leadership style was found to play a particularly interesting role. In local authorities characterized as solid on a number of different solidity components, involvement in education rises in accordance with respondents' tendency to define themselves as influential leaders. For example, in local authorities

with financial solidity, involvement in opening new schools and in initiating new curricula increases as tendency toward influential leadership style increases. This finding is in line with the literature and with the research hypothesis.

An unexpected finding refers to local authorities marked by low solidity components. Influential leadership style was found to correlate negatively with local authority involvement in education. Among local authorities defined by the Ministry of the Interior as lacking financial solidity and those belonging to a low socioeconomic cluster, involvement in opening new schools **decreased** as influential leadership style increased. Among local authorities with low overall solidity, involvement in initiatives to introduce new curricula **decreased** as influential leadership style increased. One exception is the finding about local authority involvement in policy with respect to educational catchment areas. Involvement in registration **increased** as influential leadership style increased. Taken together, these findings indicate that whether or not to be involved is a matter of conscious choice on the part of those who are leading their community toward a vision by listening to their constituents and being willing to bring about change through cooperation. Such a choice may well be the result of considering the entire picture as a whole: local resources on the one hand and genuine needs on the other. The significant difference found between areas of involvement may derive from the nature and significance of these areas in educational policy: Student registration and placement do not require resources. In contrast, new curricula touch upon the very core of the pedagogic enterprise, and new initiatives and activities require major resource allocation. From the perspective of the local authority's list of priorities, the findings indicate that those local authorities whose needs are met or close to being met are available to deal with items higher on the list, such as self-fulfillment and identity formation. In contrast, leaders of local authorities whose basic needs have not yet been met are aware of the items higher on the list but choose to postpone dealing with these needs and to focus on involvement in technical matters.

Some of the practical conclusions of this study are geared toward encouraging local authorities to become involved in education in their jurisdictions, in particular by serving as a regulating factor in organizing educational frameworks through creating

agreements and arrangements among residents – parents and those who are not parents, citizens' groups and communities that are not exclusively local, such as cultural or artistic communities. Encouraging this direction is likely to prove to be more effective than compelling students to study in a certain place. It is likely to expand the role of educational institutions in the community and to make them significant factors in building locality based on a general perception of public service. Moreover, due to the quality and nature of education it can serve as the impetus for creating local culture and local color, thus encouraging the formulation of a local identity in the spirit of New Localism. In this way, the perception of community in the educational context will change, from the notion of the school in the community to the concept of the school as the focus of cultural and social activities geared to the entire community.

One major contribution of this research study is that it has placed the development of local authority involvement in education within the wider context of making New Localism an inherent part of public policy. Another contribution is that it has positioned the concept of "public" in services provided by decision makers in local authorities along the continuum between the general and the individual and has proposed harnessing this concept toward developing the New Localism approach. The research is also likely to contribute to conceptualizing the division of responsibilities between central and local government and to serve as an assessment tool during periods of change.

Education: Quo Vadis?

**Perceptions of education as a public service among Israel local
government authorities and their involvement in educational
policymaking**

Nivi Gal-Arieli

**A Thesis Submitted for the Degree
"Doctor of Philosophy"**

University of Haifa
Faculty of Social Sciences
School of Political Sciences

December 2013

Education: Quo Vadis?

**Perceptions of education as a public service among Israel
local government authorities and their involvement in
educational policymaking**

By: Nivi Gal-Arieli

Supervised by: Prof. Eran Vigoda-Gadot
Dr. Itai Beer
Prof. Amnon Reichman

**A Thesis Submitted for the Degree
"Doctor of Philosophy"**

University of Haifa
Faculty of Social Sciences
School of Political Sciences

December 2013