

# המשילות הניאו-ליברלית וה- 'התמקצעות' החדשה של מנהלי בתי ספר בישראל<sup>1</sup>

יצחק ברקוביץ<sup>2</sup>

## תקציר

משרד החינוך הישראלי הנהיג לאחרונה רפורמה בהכשרה של מנהלי בתי ספר ציבוריים שמטרתה להרחיב את הפיקוח המדינתי על הרישוי של מנהיגים חינוכיים. מאמר זה מציע שרפורמה זו בהכשרה וברישוי של מנהלים (Principals' Training and Licensing - PTL) קשורה לניסיון של קובעי המדיניות בישראל למסד משילות ניאו-ליברלית הערכתית (evaluative neo-liberal governance) במערכת החינוך הישראלית. כדי לתמוך בטענה זו, המאמר מתחקה אחר ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות ה-PTL בישראל וזאת בכדי להעמיד את הרפורמה המרכזית החדשה בהקשר הניאו-ליברלי, ולקשר אותה לעלייה של "התמקצעות חדשה" במנהל החינוך הישראלי. המסגרת החדשנית המוצגת פה קושרת ביחד משילות חינוכית ומדיניות של PTL באופן המאפשר ניתוח שיטתי של מדיניות הרגולטיבית בתחום הרישוי של מנהלים בהקשרים לאומיים אחרים.

<sup>1</sup> קובץ זה הינו תרגום של המאמר הרשום מטה, אנא השתמשו ברישום המקורי בלבד לשם אזכור:  
Berkovich, I. (2014). Neo-liberal governance and the 'new professionalism' of Israeli principals. *Comparative Education Review*, 58(3), 428-456.

<sup>2</sup> תכתובת בנושא המאמר ניתן להפנות אל יצחק ברקוביץ, האוניברסיטה הפתוחה- izhakber@gmail.com

## 1. מבוא

במהלך השנים האחרונות, ההכשרה והרישוי של מנהלי בתי ספר ציבוריים בישראל עברו תהליכי רפורמה מהותיים בהובלת משרד החינוך הישראלי. המשרד יצר סוכנות חדשה האחראית עבור ההכשרה והרישוי של מנהלים. מטרת המאמר היא לבאר את השינוי במדיניות הפיקוח על ידי הצבתה בהקשר רחב יותר הקשור להשפעה המתרחבת של ניאו-ליברליזם על משילות החינוך בישראל.

השיח הניאו-ליברלי החינוכי בישראל החל כבר בשנות ה-80 המוקדמות וכולל שתי תקופות נפרדות אך חופפות. במהלך התקופה הראשונה (שנות ה-80 עד 2000) העקרונות של "אוטונומיה בית ספרית", "ניהול עצמי", "בחירת הורים" ו- "אחריותיות" הוכנסו לשיח הציבורי כלגיטימיות על ידי מומחים אקדמיים ונציגי משרד החינוך (Resnik 2011; Yonah et al. 2008). במהלך התקופה השנייה (2000 עד ימינו), יחד עם עלייתה של ה- "מדינה התחרותית" (Hay 2004), הדיון החל להתמקד ב- "פער הבין-מדינתי" כפי שהוא נחשף במבחנים בינלאומיים ופורש על ידי חוקרים וקובעי מדיניות כגורם משפיע בעתיד הכלכלה הישראלית (Resnik 2011).

למרות שאפשר לראות את העקרונות והבעיות הללו באור מקצועי לחלוטין, הם מרמזים על שיח מנהלי רחב יותר בו "בתי ספר הם 'נותני שירות', תלמידים והורים הם 'לקוחות', וחינוך הוא 'שירות' אותו מספק בית הספר" (Yonah et al. 2008, p. 206). תיאורים דומים של ההשפעה הניאו-ליברלית על השיח ההגמוני של מומחי חינוך באקדמיה ובספרה הציבורית רווחים גם בארצות הברית ובאנגליה (Hursh 2007; Gunter 2011).

השיח הניאו-ליברלי השפיע על מדיניות החינוך הישראלית במשך יותר משלושים שנים, ואחד מהביטויים הבולטים ביותר שלו היה הרפורמה בפיקוח על ההכשרה והרישוי של מנהלי בית ספר. מאמר זה מתאר את ההשפעות הניאו-ליברליות על עיצוב המשילות החינוכית בישראל ואת המדיניות הרגולטיבית עבור ההכשרה והרישוי של מנהלים (PTL) הנובעת מהן. המסגרת הקונספטואלית המתוארת פה מקשרת את הצורות השונות של המשילות החינוכית עם סוגי מדיניות PTL תואמים. בהתבסס על הקונספטואליזציה הזו, המאמר מציע שהרפורמה החדשה ב- PTL בישראל מהווה התרחקות ממודל

פיקוח "ביורוקרטי" על PTL לכיוון של מודל פיקוח "פוסט-ביורוקרטי" מסוג הערכה על PTL.

## 2. ניאו-ליברליזם והעלייה של צורות משילות "פוסט ביורוקרטיות" בחינוך

ניאו-ליברליזם והשפעתו על השיח, המדיניות וההתנהלות החינוכיים תועדו היטב במספר הקשרים מוסדיים, לאומיים ובינלאומיים<sup>3</sup>. במהותה, האג'נדה הניאו-ליברלית קוראת לאימוץ מודל של "מדינה מינימאלית" (Nozick 1974). בצורה האידיאלית שלה, המדינה הניאו-ליברלית שומרת על מעורבות מינימאלית במימון ובאספקה של שירותי רווחה, ומתערבת רק כדי להבטיח את ההתנהלות היעילה של "היד הנעלמה" של השוק (Jessop 1994). צורות מדיניות ניאו-ליברליות מערבות: "הסרת הפיקוח על הכלכלה, ליברליזציה של המסחר, פירוק הסקטור הציבורי [כולל החינוך], ושליטה של הסקטור העסקי של הכלכלה על הייצור והמסחר" (Tabb 2002, p. 7).

מספר מדינות ברחבי העולם אימצו את תיאורית ההון האנושי, המציעה שכוח עבודה מוכשר וגמיש הוא הכרחי לשמירה על כלכלה גלובאלית תחרותית, ובכך שמה דגש מרכזי על חינוך (Francis 2006). רזניק (Resnick 2011) קושרת את העלייה בלחצים איזומורפיים על החינוך לטרנדים גלובליים המראים עלייה מובהקת בפעילותם של ארגונים בינלאומיים (Meyer et al. 1997), ושליטה גוברת של אינטרסים קפיטליסטיים (Apple 2005). לחצים אלה מגדילים את ההומוגניות של מערכות חינוך ברחבי העולם למרות ניסיונות של גורמים מקומיים לספק הקשר לאומי למדיניות ה- "מיובאת" (Apple 2006, p. 23). בחינוך, כמו בזירות ציבוריות אחרות, נטען בעבר כי מדיניות ניאו-ליברלית מרחיקה את המדינה מסיפוק השירותים בפועל, בכך מבטלת את אחריותה על "כישלונות" אפשריים ומעבירה אותה לפרט (Bauman 2005).

הפופולריות הגוברת של מדיניות ורעיונות ניאו-ליברלים במערב שינתה את האופן בו מאורגנות ומנוהלות מערכות חינוך. המודל ה- "ביורוקרטי"

<sup>3</sup> לדוגמא, ראה Yonah et al., 2005; Olssen and Peters, 2005; Lee, 2010; Giroux, 2002; Ball, 2009; Apple, 2005; Youdell, 2004.

המסורתי של משילות חינוכית, שהיה פופולרי ביותר משנות ה-50 עד שנות ה-80, פינה את מקומו במהלך שלושים השנים האחרונות למודלים חדשים של משילות "פוסט-ביורוקרטי". כריסטיאן מרוי (Maroy 2009) מזהה שני טיפוסים אידיאליים של מודלים פוסט-ביורוקרטיים בחינוך: (א) מודל מדינתי "דמוי שוק" ו- (ב) מודל מדינתי "הערכתית". מודל ה- "דמוי-שוק" מקורו במדינות דוברות אנגלית בו הוא זכה לתפוצה רחבה עקב חוסר היעילות של המודל הביורוקרטי והרעיון שלפיו תחרות תשפר את שירותי החינוך (Maroy 2009). מרוי מציע שהמדינה שאימצה את מודל דמוי השוק תתמקד בהצבת מטרות למערכת, הנהגת תכנית לימודי ליבה, ודיווח לציבור על ביצועי בתי הספר דרך סוכני מידע. המידע נהפך זמין לציבור כדי לסייע בבחירה של הצרכן. באותו אופן הוא טוען שהמדינה המרכזית שומרת על סמכותה לאשר ספקים, להתנגד לדרישות חינוכיות (למשל, הגיל בו מתחיל חינוך חובה), ולאשר הסמכות.

המדינה ההערכתית, בדומה למדינה דמוית השוק, מגדירה מטרות ותכנית לימודים, ונותנת ליחידות מקומיות מידה מסוימת של אוטונומיה. אולם, המדינה ההערכתית מקימה מערכת חיצונית (פרטית או ציבורית) עבור ההערכה של ביצועים בית-ספריים ומקשרת את אותם ציונים לתגמולים או לסנקציות (Maroy 2009). כך, המדינה ההערכתית משתמשת במידע כדי לשמור על שליטתה הריכוזית.

במודלים הפוסט-ביורוקרטיים החדשים הללו של צורות משילות בחינוך, מנגנוני פיקוח עוברים הליך של ריכוזיות, כיוון שהמודלים מבוססים "או על ההפצה של נורמות בסיסיות (הפצה של ההתנהלות, דרכי ההכשרה והפרויקטים הנלווים הטובים ביותר), ארגון דרך חוזים והערכה (של תהליכים, תוצאות או אופני התנהלות) או של התאמות אישיות ושל תחרות (Maroy 2009, p. 77). אם כך, מודלים פוסט-ביורוקרטיים חדשים של משילות חינוכית צפויים להתמקד בפיקוח על "מנגנונים של אוריינטציה, תיאום, שליטה ואיזון של המערכת" (Maroy 2009, p.71). המדינה הניאו-ליברלית משתמשת בפיקוח על החינוך כאמצעי בלתי ישיר של שליטה (Maroy 2009; Thomlinson 2001; Yonah et al. 2008) על ידי: (א) הגדרה של מטרות המערכת; (ב) הצבה של סטנדרטים הישגיים אחידים ואישור הסמכות; (ג) ניסוח תכנית ליבה ארצית של התוכן הנלמד; (ד) אישור ספקי חינוך; (ה) שליטה במימון; ו(ו) הכשרה ורישוי של צוות

העובדים. כתוצאה מכך, שינוי בשיטת המשילות החינוכית מסמנת גם שינוי במטרות, בהתנהגות ובשיפוט של מקצוענים בתחום החינוך.

### 3. ניאו-ליברליזם ועלייתה של מקצוענות חינוכית "פוסט-בירוקרטית"

משילות חינוכית פוסט-בירוקרטית מאמצת גישה דואלית. מצד אחד, היא מרפה את האחיזה של המדינה על ידי אימוץ מדיניות של אוטונומיה בית-ספרית, גיוון החינוך ובחירה הורית; מצד שני, היא מהדקת את השליטה של המדינה על ידי אימוץ מדיניות של שליטה פדגוגית ושל הערכה חיצונית של בתי הספר ושל מערכותיהם (Maroy 2009). כך, מדינות ניאו-ליברליות מנהלות בו זמנית מדיניות של "מדינה חלשה" ושל "מדינה חזקה" (Yonah et al. 2008). יתר על כן, המדינות מערבות טכניקות של שליטה ושל בעלות אישית על ההתנהגות (self agency) המתקשרות זו לזו כי הטכניקות של בעלות אישית נובעות מתוך מבנים של כפיה ושליטה. משילות נתפסת כאיזון בין טכניקות של כפיה לבין תהליכים דרכם נבנה העצמי (Foucault 1993). לפיכך, המדינה הניאו-ליברלית מצמצמת את מעורבותה הפעילה במתן של שירותים חברתיים ובו זמנית מרחיבה את מעורבותה בנרמול חוסר השוויון בתוך הסדר החברתי.

Tara Fenwick (2003) זיהתה התנהלות פרדוקסלית דומה מצדן של משילותות ניאו-ליברליות וטענה כי זו מגדילה ומגבילה בו זמנית את החופש האישי. היא טענה שכשהחופש מתרחב, הליכי השליטה מעמיקים, כפי שמשקף בנוהגים של משמעת המעצבים את שגרתו של הפרט (Fenwick 2003). באופן זה, משילות ניאו-ליברלית מגייסת את החופש של הפרט כדי לקדם את האימוץ של תפיסה-עצמית הקשורה לדפוסי ייצור וצריכה מסוימים.

משילות ניאו-ליברלית היא לא פחות מתערבת ממודלים אחרים של משילות, המערבים התערבויות פעילות ותכופות במטרה לתמוך בשוק. התערבות בשוק מקדמת חברה שהיא נתונה לתנודות התחרות בשוק ועוזרת לעלייה של "האדם הכלכלי" ("homo economicus") (Peters and Marshall 1990). תהליכי הביזור הנובעים מהמשילות הניאו-ליברלי חופפים עם המעבר משליטה חיצונית לשליטה פנימית (Foucault 2008).

בספרו *הולדת הביו-פוליטיקה*, Michel Foucault (2008) תיאר את ההיגיון מאחורי המשילות הניאו-ליברלי. אחד המאפיינים המרכזיים של משילות ניאו-ליברלית הוא ההשגה של שליטה חברתית יותר דרך משמעת-עצמית ופחות דרך כפיה חיצונית. Foucault (1977) עשה שימוש במטפורה של ה"פנופטיקון" כדי לתאר מבנה המאפשר מעקב ממרחק, הממקסם את תחושת הפרטים לפיה הם חשופים בכל עת, בכך מעודד אותם לאזן ולווסת את התנהגותם לפי הנורמות הלגיטימיות. במדינה הניאו-ליברלית, נוהגים שנועדו להחדיר את עקרונות השוק למחשבתם של האנשים הם הבסיס של כל האינטראקציות החברתיות והם גם מטרתם העקרונית.

חינוך נתפס כזירה מרכזית עבור הייצור והשעתוק של ידע והתנהגות (Morrow and Torres, 1994), מה שבהרבה מקרים מוביל את המדינה להנהיג צורות של שליטה על תפקידיו של החינוך (Zajda 2006). ההחדרה של ניאו-ליברליזם לתוך השיח והמנהגים החינוכיים שינתה את המהות של מקצוענות חינוכית. המודל דמוי-השוק הניאו-ליברלי שם דגש על אחריותיות הצרכן. האמונה היא שהרחבת הפער בין בתי ספר תוביל לתחרות ולשיפור. ספקים של שירותים חינוכיים הופכים לאחראים, בכך שהם מגיבים לבחירות של הצרכן, והמידע עוזר לבחירתו של הצרכן (Ranson 2003). להבדיל, המודל ההערכתי הניאו-ליברלי שם דגש על אחריותיות ביצועית. דגש ספציפי על נתוני הכניסה, התהליכים והתפוקות של בתי ספר הופך להיות קפדני יותר במודל ההערכתי הניאו-ליברלי. לפי Ranson (2003), במודל מסוג זה:

מוגדרות סכמות עבודה, מוצבים יעדים עבור תוצאות הלמידה (במיוחד ב"מיומנויות בסיסיות" ובשילובים מרכזיים); עבודת המורים זוכה לפיקוח וההערכה; ובתי ספר מכינים תכניות פיתוח/שיפור המגדירות מערכת של ניהול ביצועים המובלת ונמצאת באחריותם של המנהלים. (עמוד 446).

הירידה לפרטים והדומיננטיות הגוברת של תהליכי הערכה משרתים את השינוי של המקצוענות החינוכית, כאשר "ביצועיות מחליפה את הרפלקציה הביקורתית והשיפוט המקצועי" (Codd 2005, p. 24).

השפעות ניאו-ליברליות תועדו כמשנות את המקצוענות החינוכית. בתחום ההוראה, חוקרים ציינו את עליית ה"מקצוענות החדשה" שמקבלת על עצמה את הנחת היסוד לפיה החלטות לימודיות ופדגוגיות מתקבלות מחוץ לכיתות הלימוד,

דבר אשר מקבע את המורים כמיישמים בלבד (למשל, Compton and Weiner 2007; Furlong 2005; Tatto 2008). מדינות מזהות שההכשרה של מקצוענים חדשים היא דרך חשובה בה "מוגשמות אג'נדות של מדיניות" (Reid and O'Donoghue 2004, p. 559). למקצוענות החדשה יש השפעה הולכת וגוברת על חינוך המורים, בכך שהיא מבקשת "להבטיח שמורים יהיו מוכנים לקבל את תפקידם המוגבל כפקידים חינוכיים אשר לא מתפקידם להביע את שיפוטם בכיתות הלימוד" (Zeichner 2010, p. 1545).

תהליכים דומים שינו את התפקיד של מנהלים ואת עיצוב תכניות החינוך של מנהלים. מנהלים מצופים כיום לאמץ סגנון ואוריינטציה ניהולית עסקית באופייה, בהתאם לחדירה של רעיון השוק לתחום החינוך (Eyal and Berkovich 2011). שינוי זה בהגדרת התפקיד קשור לשינויים בפדגוגיה החינוכית. Giroux (2007) ראה בפדגוגיה סוג של תוצר תרבותי ש"מבנה צורות מסוימות של פנייה לנמען, צורות של הזדהות, של השקעה רגשית ושל יחסים חברתיים" (p. 39). בעוד הגישה ההומניסטית מעריכה גיוון ומתן הגדרה אישית להגשמה עצמית, ניאו-ליברליזם לא מעודד גיוון בפדגוגיה (Apple 2001). נטען בעבר שניאו-ליברליזם עושה שימוש בפדגוגיה כדי להבטיח את הלגיטימציה של ההגמוניה הניאו-ליברלית וכדי לעודד את הציות וההסכמה עם דרכי הפעולה הניאו-ליברליות. Giroux (2007) הרחיב בנושא זה וטען שנוהגים פדגוגיים ההולמים את המדינה הניאו-ליברלית מלמדים את החברה "להבין את העולם דרך מנטליות של שוק ופרדיגמות תאגידיות" (p. 14). כך, בפדגוגיה נעשה שימוש כדי לנרמל "צורות משילות מסוימות, עמדות של נתינים, צורות של אזרחות ורציונליות" (p. 27). Dale (1989) הרחיב עוד יותר וטען שאידיאולוגיה ניאו-ליברלית מבקשת "לשחרר" אנשים רק עבור יעדים כלכליים, בעוד היא מבקשת לשלוט בהם עבור מטרות חברתיות.

לנוכח הספרות הזאת, יוזמות מקצועיות של משילות ניאו-ליברלית צריכות להיבחן בעין ביקורתית. התפקיד וההכשרה של מנהלי בית ספר השתנו מספר פעמים במהלך המאה האחרונה הודות לעלייה בפופולריות של טרנדים מדעיים ואידיאולוגיות חברתיות-כלכליות (Murphy 1998). במובן זה, המוטיבציה העיקרית עבור ההבניה מחדש של תכניות ההכשרה של מנהלים היא אידיאולוגית מטבעה (Isik 2003) וניאו-ליברליזם היא ההשפעה האידיאולוגית הדומיננטית במערב כיום (Eyal and Berkovich 2011).

#### 4. הדיון בנוגע לפיקוח על PTL

זו לא צריכה להיות הפתעה אם כך, שיחד עם התפקיד הפעיל אותו לוקחים קובעי-מדיניות ביחס למטרות הניאו-ליברליות בעשורים האחרונים (Cerny and Evans 2000), הספרות העוסקת במקצוענות מנהלים בתחום החינוך מתייחסת יותר ויותר לנושא של גישת המדינה כלפי ההכשרה של מנהלים (Adams and Hess and Kelly 2005; Barbour 2005; Copland 2007). ניתן לזהות שתי גישות מתחרות בדיון הציבורי. הראשונה טוענת שיש צורך לחזק את מנגנוני ההכשרה והרישוי המסורתיים למנהלי בית ספר על ידי ההכנסה והיישום של סטנדרטים אחידים. התומכים בגישה השנייה דוחים את הרעיון של המדינה כ"שומרת השער", שלדעתם מקדם רק סוג אחד של מנהיגות חינוכית, ומבקשים במקום זאת להגדיל את הטווח של תכניות ההכשרה (Hess and Kelly 2005).

אלו המצדדים בהגברה של הפיקוח והמעורבות מצד המדינה בנוגע להכשרה של מנהלי בית ספר מאמינים שיש קשר בין הכשרה מוצלחת של מנהלים לבין הישגי התלמידים (Gonzalez et al. 2002). התנועה למען פיקוח מדינתי מבקשת לקדם מנהיגות מבוססת-תוצאות על ידי פיתוח של סטנדרטים לאומיים אחידים עבור ההכשרה והרישוי, על בסיס התקווה שהכשרות מבוססות-תקנים והתנהלות מבוססת-תקנים יביאו לעלייה בציוני התלמידים (Gonzalez et al. 2002). בנוסף, הם טוענים כי תהליך של הסרת הפיקוח על הכשרה ורישוי הוא מסוכן מפני שהוא יפגע ברמתם המקצועית של מנהלים (Hess and Kelly 2005).

בניגוד לכך, התומכים בהסרת הפיקוח על הכשרת המנהלים מאמינים כי ההכשרה המסורתית של המדינה לא מכינה היטב את המתלמדים לתפקידים ניהוליים (Hess and Kelly 2005) ובנוסף שאין זה אפשרי ליצור פס-ייצור המוני של מנהיגים חינוכיים. לפי טיעון זה, בעת הזו ויחד עם כל המורכבות המאפיינת אותה, מנהלים נדרשים לתפקד ברמות רבות ולהראות צורות שונות של מנהיגות (Hess and Kelly 2005). המצדדים בהסרת הפיקוח טוענים גם שתכניות ההכשרה ודרישות הרישוי המדינתיות משקפות באופן כללי אוריינטציה ניהולית בכך שהן מתמקדות במימון, בתקצוב, בהערכת צוות העובדים ובניטור (Adams and Copland 2007). לדעתם, הכשרה טכנית כזו לא יכולה ליצור את המנהיגים



החברתיים הנדרשים בבתי ספר ובקהילות, או מנהלים המסוגלים לענות על הצרכים המורכבים איתם יש להתמודד (Adams and Copland 2007).

בנוגע לדיון זה, חשוב לציין שאין זה מספיק להתיר השתנות בתכניות ההכשרה מבלי לבצע שינויים בתהליכי הרישוי של מנהלים. רישוי הוא תהליך בו המדינה מאשרת את ההמלצות המקצועיות של פרט מסוים, עם הכוונה של שמירה על הציבור וההבטחה שפרט זה לא יפגע באחרים. לפיכך, מרבית המדינות המפקחות על אישורים מקצועיים דורשות רמה מינימלית של ידע והישגים מקצועיים (Adams and Copland 2007).

תהליך הרישוי מכתוב ברמה משמעותית את מספר המועמדים לתפקיד המנהל ואת מאפייניהם, כמו גם את בחירתם ואת הנוהגים המעצבים את תכניות ההכשרה שהם עוברים (Adams and Copland 2007). אם כך, הסרת הפיקוח על ההכשרה ללא שינוי תהליך הרישוי יוביל אפילו תכניות חדשניות וארגונים יזמיים להתאים עצמם לסידורים המוסדיים הקיימים (Hess and Kelly 2005).

## 5. טיפולוגיה של מודלי הפיקוח על PTL

במידה דומה, כל סוג של משילות חינוכית מקדם פיקוח ספציפי על PTL. שלוש צורות מדיניות משקפות את התכנים והנוהגים של הליכי ההכשרה והרישוי: פיקוח ביורוקרטי על PTL, פיקוח דמוי-שוק על PTL ופיקוח הערכת פיקוח על PTL.

**סוג 1: פיקוח ביורוקרטי על PTL** הוא מאפיין של מדינות בעלות משילות חינוכית ביורוקרטית המוכתבת על ידי משילות מרכזית או מקומית. מדינות, תחת מודל זה, משתמשות בתהליך של סלקציה עבור הכניסה לשיטת הקביעות (Weber 1952), ובכך מעורבות מאוד בתהליך הבחירה של המתלמדים כצורה של שליטה ביורוקרטית. עם זאת, המדינה בדרך כלל לא מתפקדת כספקית ישירה של הכשרה, אלא עובדת בשיתוף עם אוניברסיטאות ומכללות הזכות לדרגות גבוהות של חופש אקדמי. כל תכניות הלימודים של תכניות ההכשרה נדרשות לשלב חוקים ותקנונים מנהלתיים של המדינה. מאחר והמדינה מאוד מעורבת בתהליך הבחירה של המתלמדים (trainee), הרישוי מובנה רק לעתים נדירות כתהליך נפרד; אם קיים הליך רישוי, הוא לרוב יהיה מעין "חותמת גומי".

מודל זה יכול להיות מתופעל ברמה הארצית במדינות ריכוזיות, או ברמה המקומית במשטרים מבוזרים.

המודל אותו אימצה צ'כיה מזכיר במעט את דפוס הפיקוח הביורוקרטי של המדינה על PTL. יש בו מערכת חינוך ריכוזית (Daun 2006), ולמרות כניסתן של השפעות ניאו-ליברליות לאחרונה, המדינה שומרת על היסודות של מודל הרווחה שלה (Saxonberg and Sirovátka 2009). משרד החינוך הצ'כי משתף פעולה עם אוניברסיטאות כדי לספק הכשרה. משרד החינוך שולט בתכנים של תכניות ההכשרה באופן עקיף, ומותיר מקום רחב לשיקול הדעת של מוסדות ההכשרה עצמם (Brundrett et al. 2006).

וריאציה נוספת של המודל הביורוקרטי כוללת מדינות בהן אספקת החינוך מפוזרת בין יחידות מקומיות. את דפוס זה ניתן למצוא בקנדה, התומכת בגיוון תרבותי במודל של PTL מבוזר (Young and Grogan 2008). מיניסטריונים מחזיים חוברים עם פדרציות של מורים ועם אוניברסיטאות כדי לספק תכניות הכשרה (Macpherson 2009). חלק מהמחוזות בקנדה דורשים רישוי של מנהלי בית ספר, בעוד חלקם לא (Macpherson 2009).

סוג 2: פיקוח דמוי-שוק על PTL מאפיין מדינות בעלות משילות חינוכית

פוסט-ביורוקרטית כמו המדינה דמוית השוק. דפוס זה משקף מעורבות ממשלתית מינימלית ומעט מאוד פיקוח (Sunstein 1990). יחידות מדיניות ומקומיות לא מעורבות בהכשרה, ובכך משאירות את השדה פתוח לכניסתם של ארגונים שלא למטרות רווח, וגם לארגונים למטרות רווח. תכניות ההכשרה הן עצמאיות בבחירת המתלמדים. תכני התכנית שמים דגש על האג'נדה של מעבירי התכנית, על העדפות המועמדים או על דרישות המעסיק. דרישות הרישוי הממשלתיות הן כלליות (מספר שנות ניסיון בהוראה וציונים אקדמיים) ובמקרים מסוימים כוללות בחינה בכתב.

מרבית המדינות בארה"ב מאמצות את הדפוס הזה. לפי Herrington and

Wills (2005), 41 מדינות בארה"ב דורשות גם ניסיון בהוראה וגם תואר אקדמי ממכללה העוסקת בחינוך. ביניהן, 17 מדינות (כולל ניו מקסיקו, צפון קרוליינה, אוקלהומה, טנסי ואחרות) דורשות גם מהמנהלים לעתיד לעבור בחינה בכתב טרם קבלת הרישוי (Anthes 2004).

סוג 3: פיקוח הערכתי על PTL נמצא במדינות בעלות משילות חינוכית פוסט-ביורוקרטי מסוג המדינה ההערכתית. דפוס זה מתבטא במעורבות מדינית רחבה ואינטנסיבית עד לרמה של פיקוח-יתר (Sunstrein 1990). מודל מסוג זה כולל מעורבות מדינתית גבוהה בבחירת המתלמידים. בהרבה מקרים, המדינה לוקחת לעצמה שליטה על ההכשרה ויוצרת סוכנות שאחראית ל-PTL. הסוכנות עשויה להעביר את השליטה על ההכשרה לספקים חיצוניים ולהגביל אותם תחת תכנית לימודים קשיחה וסטנדרטים אחידים. תכני ההכשרה מדגישים בדרך כלל אופי ניהולי ניאו-ליברלי. לעתים קרובות הכשרה תחת סוכנות מדינתית נחשבת לתנאי מקדים לרישוי ופועלת גם היא כדרך סינון נוספת של המדינה.

אנגליה, המאמצת דפוס זה, קידמה שליטה מדינית מוגברת בתפקיד המנהל במהלך העשורים האחרונים (Møller and Schratz 2008) והקימה תכנית הכשרה מדינית למנהלים עם רישוי מדינית מחייבת (Brundrett and Crawford 2008). ב-2000, אנגליה ייסדה את "המכללה הלאומית למנהיגות בית-ספרית" (NCSL) במטרה לפתח מנהלים בבתי ספר (Tomlinson 2004). ה NCSL קידם את "ההכשרה המקצועית הלאומית להנהגה" (NPQH), שב-2009 הפכה לדרישה מחייבת עבור כל מנהלי העתיד (Rhodes et al. 2009). ההשתתפות בתכנית ה NCSL היא דרישה הכרחית עבור ההכשרה ב-NPQH.

טבלה 1 המוצגת למטה משווה בין הסוגים השונים של המודלים לפיקוח על PTL.

**טבלה 1: השוואה בין מודלים של פיקוח על PTL**

<b>פיקוח הערכתי על PTL</b>	<b>פיקוח דמוי-שוק על PTL</b>	<b>פיקוח ביורוקרטי על PTL</b>	
מעורבות מדינית בבחירת המתלמדים	תכניות ההכשרה עצמאיות בבחירת המתלמדים	יחידות ממשלתיות מעורבות בבחירת המתלמדים	<b>בחירת המתלמדים</b>
סוכנות ממשלתיות אחראיות בלעדית על ההכשרה (עשויה להשתמש באקדמיה כספקית)	ארגונים שלא למטרות רווח וארגונים למטרות רווח (ללא מעורבות ממשלתית)	יחידה ממשלתית עשויה לספק את ההכשרה (לרוב על ידי שיתוף פעולה עם האקדמיה)	<b>מעבירי ההכשרה</b>
התמקדות מובהקת בדרישות הרישוי המדיניות	התמקדות מינימלית בדרישות הרישוי המדיניות	התמקדות בחוקים וברגולציות של היחידה הממשלתית הרלבנטית (ארצית או מקומית)	<b>תכני ההכשרה</b>
דגש פדגוגי המכוון להשגת מטרות ניאו-ליברליות	דגש פדגוגי על האג'נדה של מעבירי התכנית או על העדפות המועמד	דגש פדגוגי על האג'נדה של היחידות הממשלתיות	
ניהול דורש רישוי של המדינה	ניהול דורש רישוי של המדינה	ניהול לעתים נדירות דורש רישוי עקב בחירת המתלמדים ע"י הממשל	<b>רישוי</b>

יש לציין כי משילות חינוכית פוסט-ביורוקרטית לעתים קרובות מתבטאת באופן משולב, כך שהמדינות החינוכית מציגה למעשה מופע היברידי של שני המודלים הניאו-ליברליים- המודל דמוי השוק והמודל ההערכתי (Maroy 2009). יתר על כן, אחריותיות הצרכן והאחריותיות על הביצוע, הנובעים מצורות המשילות הללו, פועלות בצורה של חיזוק הדדי (Ranson 2003) ומשפיעות על השיפוט המקצועי בחינוך. מערכות חינוך ריכוזיות במדינות בהן יש שורשים סוציו-דמוקרטיים עמוקים, מהוות דוגמא טובה לאופן בו ניאו-ליברליזם משנה את המדיניות הפוסט-ביורוקרטית.

מערכת החינוך הישראלית היא דוגמה כזאת, והיא מספקת אילוסטרציה טובה למערכת בה קובעי מדיניות מקדמים מודל ניאו-ליברלי ספציפי (כלומר, המודל ההערכתי) על חשבוננו של אחר (כלומר, המודל דמוי השוק). המקרה הישראלי, אם כך, יכול להוות דוגמה לקשר בין עלייתו של משילות חינוכית הערכתי לבין ההיווצרות של פיקוח הערכתי על PTL.

### 5.1 מתודולוגיה

אני משתמש במתודולוגיה של חקר-מקרה כדי לחקור את רפורמת ה PTL בישראל. חקר-מקרה מערב חקירה לעומק של תופעה בתוך ההקשר בה היא מתרחשת (Yin 1994). בהתייחסותם למחקר השוואתי בחינוך, Crossley and Vulliamy (1984) הדגישו את הצורך למקם את התופעה במרכזו של חקר המקרה בהקשרה החברתי וההיסטורי. לפיכך, אני אימצתי גישה של ניתוח מדיניות רטרוספקטיבי שמטרתו לבחון כיצד תופעה נוצרת דרך בחינה של שורשיה. ניתוח רטרוספקטיבי מצריך "מיפוי של ההקשרים החברתיים וההיסטוריים של המדיניות, ושל האופן בו המדיניות התפתחה במהלך השנים במטרה להבין את השפעתה הסופית" (Walt et al. 2008, p. 314).

השתמשתי בכמה סוגים של נתונים בחקר מקרה זה. מאחר ואימצתי את טיעונו של Dye (1994) לפיו מדיניות ציבורית משקפת את הערכים של בעלי השררה ופועלת מלמעלה למטה, מיקדתי את הניתוח שלי ב"הקשר של יצירת טקסט" (Bowe et al. 1992). לפיכך, מקורות המידע העיקריים הם מסמכים ממשלתיים (תכניות לימודים מיניסטריאליות, דו"חות של הוועדות המפקחות, רגולציות מיניסטריאליות, ומסמכים רשמיים נוספים), ומסמכים של ה"מכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית" ("אבני ראשה") שהוקם ב-2007. כדי להשלים את התמונה המלאה בנוגע לכוונותיהם של פוליטיקאים, ניתחתי גם חוקים ומקרים משפטיים רלבנטיים.

## 6. המקרה הישראלי

מאז הקמתה ב-1948, המדינה הישראלית אימצה מדיניות סוציאל-דמוקרטית כדי לסייע ביישום של אידיאולוגיית כור ההיתוך שנועדה למזג מהגרים יהודיים מאזורים שונים בעולם (Dorfman et al. 1994). במהלך השנים, כשהמדיניות הריכוזית של המדינה כשלה במציאת פתרון ראוי לפערים החברתיים והכלכליים, וכשהמדינה נפתחה בפני השפעות בינלאומיות, סר חינם של הערכים הסוציאל-דמוקרטיים וחל פיחות במעמדן של האליטות הסוציאל-דמוקרטיות בעיני הציבור הישראלי (Ram 2004). עלייתה של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית באה לידי ביטוי בשינוי האליטה הפוליטית, כשהימין החדש עלה לשלטון בשנות ה-70 המאוחרות. הפופולריות הגוברת של מדיניות חינוך ניאו-ליברלית ברחבי העולם הפכה את הניאו ליברליזם לטרנד בינלאומי בעל כוח להשפיע על המדיניות המקומית בתחום החינוך (Meseguer 2005; Tyack and Cuban 1995). כתוצאה מכך, השיח החינוכי ואתו גם הפרקטיקה החלו להשתנות כשרעיונות ניאו-ליברליים הפכו לפופולריים בקרב קובעי מדיניות ישראלים.

תוך עשור אחד, כל המפלגות הגדולות זנחו את נאמנותם למדינת הרווחה הקלאסית ושילבו אלמנטים ניאו-ליברליים ברטוריקה שלהם, כמו גם במדיניות הממשלתית בה הם דגלו כשהם היו חלק מהממשל (Yonah 2000). בתחילת שנות ה-90, לפרדיגמה הניאו-ליברלית בישראל נלוו רעיונות ליברליים ושמאלניים של רב-תרבותיות<sup>4</sup> שהושפעו מגלי העלייה של יהודי רוסיה ואתיופיה ומהסכמי אוסלו עם הרשות הפלסטינית (Ram 2004; Yonah et al. 2008). אך עם תחילת המילניום החדש הגישה הרב תרבותית דעכה כשהתעצם הקונפליקט החברתי הפנימי בין האוכלוסייה היהודית-חילונית לבין הקבוצה ההולכת וגדלה של חרדים אורתודוקסים. תחילת האינתיפאדה השנייה, בשנת 2000, סימנה את התחדשות הקונפליקט הישראלי-פלסטיני (Yonah et al. 2008) והגבירה את המתח בין המדינה לאוכלוסיית ערביי ישראל. מגמות אלה הביאו פוליטיקאים ואת הציבור להתייחס למערכת החינוך כסוכנת שתביא לפתרון הקונפליקט החברתי על ידי יצירת תכנית לימודי ליבה שתחזק את הערכים הדמוקרטיים היהודים והליברלים של המדינה. בנוסף, ציונים נמוכים של

<sup>4</sup> רב תרבותיות שמאלנית-ליברלית מכירה בהבדלים תרבותיים אך מבטלת או מתעלמת בתלות ההדדית שלהן עם נסיבות היסטוריות וחברתיות (McLaren, 1995).

תלמידים במבחנים בינלאומיים תרמו לתמיכה בתנועה למען קביעת סטנדרטים (Feniger et al. 2012) ולקביעה והיישום של תכנית לימודים ארצית.

לסיבות שתוארו למעלה יש קשר חזק למבנה המשילות החינוכי ה"פוסט-בירוקרטי" הקיים בישראל ולירידה במעמדה של המשילות הבירוקרטית. גם בזירה של PTL, במשך שנים רבות ישראל דגלה בגישה בירוקרטית ששלטה עד הרפורמה האחרונה בPTL. למטה אני סוקר את ההיסטוריה של מדיניות PTL בישראל טרם הרפורמה.

### 6.1 מדיניות ה PTL בישראל 1948-2008

בעשור הראשון לאחר הקמת מדינת ישראל, החינוך היה שלוחה של הפוליטיקה הישראלית (Sabar and Mathias 2003). מנהלים תפקדו כבירוקרטים תחת לחץ כבד לציית להליכים ולכללים שנקבעו על ידי האוטוריטה המרכזית. עד לא מזמן ההנחה הרווחת בקרב מחנכים במערכת החינוך הישראלית הייתה שניהול לא מצריך הכשרה. בהתאם כך תהליך המינוי כלל בחירת מורה לתפקיד המנהל בתקווה שהוא או היא ילמדו את התפקיד תוך כדי תנועה (Chen 1999).

ההתפתחות של תכניות הכשרה הייתה הדרגתית. תחילה, תכניות אפשריות שונות פותחו כתגובה לצרכים בשטח. לדוגמא, ב1951 האוניברסיטה העברית נענתה לדרישות והציעה קורס קיץ עבור מנהלים מכהנים במטרה לפתח עוד יותר את מיומנותם (Nir and Inbar 2003). בשנות ה-70 המוקדמות, משרד החינוך זיהה את הצורך בהכשרה רשמית והקים במסגרת המשרד בית ספר עבור ההכשרה של מחנכים ותיקים כיחידה משנית. בית הספר הציע תכנית דו-שנתית במטרה לסייע למנהלים לרכוש מיומנויות מנהלתיות בסיסיות (Nir and Inbar 2003).

במהלך שנות ה-80 עבר מעמד המנהל שינוי קונספטואלי משמעותי.<sup>5</sup> ב1983 משרד החינוך פרסם לראשונה הנחיה הדורשת שלכל מועמד להנהלת בית ספר תהיה הכשרה פדגוגית או תעודת הוראה, חמש שנות ניסיון בהוראה

<sup>5</sup> שינוי זה הוא בין השאר תוצר של השפעות בינלאומיות המערבות שינויים קונספטואליים בתפיסה של מעמד ותפקיד המנהל (ראה Brundrett, 2001; Murphit, 1998).

ותואר במנהל חינוך, או תעודה מתכנית הכשרה למנהלים (חוזר המנהל הכללי, משרד החינוך 1983). על אף שההנחיה הזו לא נאכפה באופן נוקשה, היא היוותה נקודת מפנה בהכשרה של מנהלי בית ספר (Nir and Inbar 2003). בעקבות ההנחיה הזו, תכניות הכשרה דו-שנתיות רבות הוקמו ברחבי הארץ עבור מנהלים לעתיד ומנהלים בתפקיד.

מוסדות הכשרה הציעו שני מסלולים: מסלול אחד כלל תואר אקדמי ומסלול אחר כלל תכנית רישוי גם באוניברסיטאות וגם במכללות (Chen 1999). בתכניות ההכשרה האלו, למשרד החינוך היה תפקיד קטן מאוד בקביעת הנושאים והתכנים שנלמדו. בעוד שלאוניברסיטאות בתכניות להשלמת התואר היה את החופש האקדמי לקבוע את תוכן הקורס ואת קריטריון הקבלה עבור מועמדיהם (Dror 1998), בתכניות הרישוי החופש שניתן למכללות היה מוגבל יותר מאחר ומשרד החינוך הכתיב תוכן תאורטי ומעשי ספציפי (Vurgan 2006).

מעורבותה של הביורוקרטיה המדינתית במדיניות PTL הייתה הכי בולטת בהליכים הביורוקרטים של מינוי ומתן קביעות (Nir and Inbar 2003). כשהייתה משרת ניהול פנויה במערכת החינוך הארצית,<sup>6</sup> משרד החינוך (במקרה של בתי הספר היסודיים) או הרשות המקומית החינוכית הרלבנטית (במקרה של בתי הספר העל-יסודיים) פתחו בהליך של מכרז. למועמד חייבות להיות חמש שנות ניסיון בהוראה, רישיון הוראה ותעודה מתכנית הכשרה למנהלים, או תואר שני במנהל חינוך. בנוסף, הייתה גם דרישה להיכרות עם החוקים והקווים המנחים של משרד החינוך.

ועדת הבחירה (שמונתה על ידי המנהל המחוזי הרלבנטי של המשרד או על ידי ראש הרשות המקומית) בחנה את כשירותם של המועמדים. ועדות המפקחות על המכרזים המנהלתיים בבתי ספר יסודיים כללו את מנהל המחוז, נציג של ארגון המורים, ואת מנהל אגף החינוך של הרשות המקומית. ועדות המפקחות על המכרזים המנהלתיים בבתי הספר העל-יסודיים כללו נציג מהמזכירות הפדגוגית של משרד החינוך, נציג מאגף החינוך של הרשות המקומית, נציג של ארגון המורים ונציג המייצג את האינטרס הציבורי. בבתי ספר יסודיים, המועמד שזכה לאשור הועדה וקיבל המלצות ממרבית החברים בה חייב היה לקבל אישור מהמנהל הכללי של משרד החינוך. במרבית המקרים

<sup>6</sup> לפירוט על המבנה והממשל החוקתי של מערכת החינוך הישראלית ראה Gibton (2011).



האישור של המנהל הכללי היה לא יותר מחותמת רשמית. בבתי הספר העל-יסודיים, המועמד נבחר על ידי הצבעת רוב של חברי הועדה.

לאחר שמונה מנהל חדש, הוא או היא נכנסו לתקופת מבחן של שלוש שנים, במהלכה נבחנו היכולות המנהלתיות והפדגוגיות שלו או שלה. תפקוד המנהל נבחן כל שנה על ידי המפקח הראשי של בית הספר והדו"חות נקראו על ידי מנהל המחוז. בשנה השלישית, המנהל המחוזי ונציג של הרשות המקומית ביקרו בנפרד בבית הספר והעריכו את ביצועיו של המנהל. ההמלצה בנוגע להמשך כהונתו של המנהל נשלחה ל"מזכירות הפדגוגית של משרד החינוך", שקיבלה את ההמלצות והעבירה אותן ל"מנהל הכללי" לקבלת החלטה סופית בנוגע לאישור הקביעות.

הסקירה ההיסטורית שבוצעה למעלה חושפת גישה מדינית מבוזרת ביחס להכשרה ולרישוי אשר באה לידי ביטוי בחופש אקדמי רב ובפלורליזם מוסדי, בעוד שבו זמנית היא שמה דגש על המעורבות הביורוקרטית של המדינה בתהליכי הבחירה ומתן הקביעות. רפורמת ה PTL החדשה שינתה את הדגשים הללו. לפני שנדון ברפורמת ה PTL האחרונה, חשוב למקם אותה בהקשרה האידיאולוגי. בחלק הבא אני סוקר את ההתפתחויות הניאו-ליברליות במדיניות החינוך הישראלית.

## 6.2 ניאו-ליברליזם ומדיניות החינוך הישראלית 1990-2012

דפוס שליטה ריכוזי הפך לסממן המרכזי של כלל המדיניות החינוכית שנוסחה ויושמה בישראל (Oplatka and Waite 2010). מאז הקמתה, ישראל אימצה לחיקה את מודל מדינת הרווחה, על אף שבמהלך השנים מגמות ליברליות ופלורליסטיות יותר צברו תמיכה בקרב הציבור הישראלי (Ram 2004). בתגובה לכך, משרד החינוך ערך שינויים שאפשרו את הביטוי של צרכים שונים. בשנות ה-80, נוסדו בתי ספר דתיים חצי-פרטיים (Yonah 2000), ונפתחו בתי ספר אזוריים שנועדו למשוך תלמידים (magnet schools) (Gibton et al. 2000). מהלכים אלה היוו שינוי דרמטי בנוף החינוכי הישראלי. במשך הרבה שנים בתי ספר ציבוריים היו האופציה היחידה. יכולתם של קהילות וקבוצות הורים להקים בתי ספר חדשים הנתמכים על ידי מימון ציבורי ומחזיקים ברמה מסוימת של

אוטונומיה תפעולית, יצרה בתי ספר חצי-פרטיים, ומערכת חינוך משנית חצי-פרטית (Shamani 2000; Yonah 2000).

בשנות ה-90, משרד החינוך הישראלי בחן את הנושא של בחירה הורית ("משרד החינוך" 1993). תכניות לבחירה הורית תחת פיקוח החלו להיות משולבות בהדרגה בתל אביב ובירושלים (Eyal and Berkovich 2011). רישום התלמידים למוסדות חינוך, שעד אז נערך בתיאום עם הרשויות המקומיות ועל בסיס אזורי, הפך כעת לעניין של בחירת הצרכן. במציאות החדשה הזאת, המאופיינת בחינוך דמוי-שוק, בתי ספר שלא היה להם בסיס לקוחות מובטח יותר החלו להתחרות ולשווק את עצמם (Oplatka et al. 2012). יתר על כן, הוכנסה רפורמה המאפשרת ניהול עצמי<sup>7</sup>, והמעניקה למנהלים את הסמכות לנהל את התקציב הבית-ספרי ולגייס כספים מהקהילה ומעסקים (Nir 2002). עם זאת, רפורמה זו לא כללה שינוי משמעותי בסמכות המואצלת ברמה הבית-ספרית (Nir 2003).

בעשור האחרון שלטו בישראל דפוסי מדיניות ניאו ליברליים חברתיים וכלכליים. במהלך השנים הראשונות של המאה, הממשלה הישראלית הביאה לקיצוצים דרמטיים בתקציב שירותי הרווחה (כולל בחינוך), לא רק כתגובה למשבר הכלכלי, אלא גם כדרך לכונן סדר חברתי-כלכלי ניאו-ליברלי (Yonah et al. 2008). המחסור הציבורי במשאבים הוביל למספר הולך וגובר של ארגונים שלא למטרות רווח המציעים תכניות חינוכיות בתוך בתי הספר, גם בנושאי ליבה וגם בתכניות העשרה (Berkovich and Foldes 2012).

המלצות "ועדת דוברת", שהוגשו ב-2005, כללו רפורמות דומות לרפורמות הניאו-ליברליות המצויות מחוץ לישראל (Resnik 2011), כמו חוק ה"אף ילד לא נשאר מאחור" (NCLB- No Child Left Behind) שנחקק ב-2001 בארה"ב (Hursh 2007). הוועדה המליצה על מתן אוטונומיה גדולה יותר למנהלי בית-ספר, כמו גם על ההמלצות הבאות ("משרד החינוך" 2005): (א) על מנהלים לשאת באחריות על ההתנהלות הפיננסית, פדגוגית ואדמיניסטרטיבית של בתי הספר אותם הם מנהלים; (ב) למנהלים צריכה להיות הסמכות על

<sup>7</sup> המלצות ועדת ההכונה לניהול עצמי של בתי ספר מטעם משרד החינוך, אשר הציעו להגדיל את סמכות המנהל בנושאים של ניהול אישי ולהקים גופי ממשל בית-ספריים, נדחו ולא יושמו לבסוף (Nir, 2012).

משאבי אנוש, כמו על ההעסקה והפיטורים של מורים; (ג) יש להתיר למנהלים לגייס תרומות מארגונים לא ממשלתיים, תאגידים ותורמים פרטיים.

על אף שדו"ח דוברת מעולם לא אושר רשמית, יושרו כמה מהמלצותיו, כולל ההקמה של שני גופים חדשים (Resnick 2011). לפני הקמת המוסד "אבני ראשה" להכשרה של מנהלי בית ספר ב-2008, הוקמה ראמ"ה ("הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך") ב-2006. ראמ"ה נושאת באחריות על ניהול מבחני ההערכה הארציים.

בתחילת שנות ה-2000, ישראל הכניסה מבחן הערכה ארצי, המיצ"ב ("מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית"), בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים (חוזר המנהל הכללי 2003 / 10(ג), משרד החינוך, 1.6.2003), במה שמהווה חיקוי של מדיניות ממדינות אחרות (Zehavi 2011). מאז הקמתה של ראמ"ה, בחינות ארציות התמסדו. נכון להיום כל בתי הספר הציבוריים בישראל (המהווים את מרבית מערכת החינוך הישראלית, להוציא רק את תת-מרכת החינוך החרדית-אורתודוקסית ומספר קטן של בתי ספר פרטיים במגזר הערבי והיהודי) מחויבים להשתתף כל שנה בבחינות הארציות. המבחנים מנוהלים או על ידי בית הספר ונעשה בהם שימוש להערכה פנימית, או לחלופין מנוהלים חיצונית על ידי ראמ"ה (חוזר המנהל הכללי, 4.1 2011/1, משרד החינוך 2011).

יתר על כן, למרות ההתנגדות העזה מצד מורים (Berkovich 2011), משרד החינוך הוציא לפועל שתי "מיני-רפורמות" המבוססות על הסכמי השכר הקיבוצי עם ארגון המורים: *אופק חדש* בחינוך היסודי (החלה בשנת הלימודים 2008-2009 וכעת מיושמת במלואה); *ועז לתמורה* בחינוך העל-יסודי (החלה בשנת הלימודים 2011-2012 ויושמה באופן חלקי בלבד). רפורמות אלו העלו גם את עומס העבודה של מורים (בהתמקדן בעיקר בצרכי הפרט ובהדרכה בקבוצות קטנות) וגם את שכרם.

יש לציין שלמרות השינויים בעיצוב מדיניות הרווחה הישראלית, מערכת החינוך דמוית השוק בישראל היא יחסית לא מפותחת בהשוואה עם מערכות חינוך אחרות ברחבי העולם. למרות המדיניות הלא רשמית בה היא מחזיקה של העלמת עין בנוגע למימון נוסף של החינוך הציבורי מצד הורים (Inbar 1989), מאז תחילת שנת 2000 משרד החינוך הישראלי חוקק מספר חוקים רשמיים

שנראים כמכוונים כלפי בלימה של התרחבות התופעה.<sup>8</sup> משרד החינוך הגביל את מספר בתי הספר החדשים שנועדו למשוך אליהם תלמידים (magnet schools), ואת מספר התכניות המיוחדות הממומנות על ידי הורים ונערכות בבתי ספר ציבוריים (משרד החינוך 2002).<sup>9</sup> בנוסף, כשעלה הביקוש לבתי ספר חצי-פרטיים, ב-2009 שר החינוך הגיש תיקון להוראה 3(א1) על מגבלות ההכרה הממשלתית במוסדות חינוך, המאפשר לפקידי משרד החינוך לשלול סטאטוס חצי-פרטי מבתי ספר לא אינטגרטיביים העושים שימוש בהליכי בחירת תלמידים (נשר 20.7.2012). עמדתו הרשמית של משרד החינוך התערערה במחלוקת על בתי הספר של "חברותא", ובית המשפט ביטל את עמדת המשרד, כשפסק לטובת זכויות ההורים בחינוך הילד (DC, 52641/10). המשרד התנגד גם לפרסום ההישגים הארציים בתוצאות המבחנים, אך בית המשפט אישר את פרסום תוצאות המבחנים (נשר, 23.9.2012; בג"צ 1245/12). בנוסף, בחירה הורית של בתי ספר היא מוגבלת ואפשרית רק במספר קטן של רשויות; רוב הרשויות עדיין משתמשות באזורי הרשמה, כך שאת שוק החינוך בישראל ניתן לאפיין באופן כללי כבעל גיוון ויכולת בחירה נמוכים.

מנקודת מבט בינלאומית, מערכת החינוך הישראלית היא תת-הערכתית, במיוחד כשמשווים אותה למערכות האמריקאיות והבריטיות. אך המדיניות שתוארה למעלה מסמנת שינוי במשילות המקומית הנעה לכיוון המודל ההערכתי, ויש להבין ולפרש אותה בהקשרה ההיסטורי. הרפורמה האחרונה ב-PTL מייצגת שלב נוסף בשינוי משילות זה.

### 6.3 מדיניות הפיקוח החדשה על PTL

בשנים האחרונות, הנושא של הכשרת מנהלי בית ספר קיבל תשומת לב רבה במשרד החינוך הישראלי. חוסר שביעות הרצון של קובעי מדיניות עם מערכת

<sup>8</sup> משרד החינוך זכה לביקורות נוקבות על האמביוולנטיות שלו בנוגע לתהליכי ההפרטה ותהליכי חדירת השוק, מפני שבמקרים מסוימים הוא מתיר (וחלק אומרים אף מעודד) הפרטה ובמקרים אחרים הוא מנסה לרסן אותה ולהפחית את השפעותיה השליליות.

<sup>9</sup> בין השנים 2000-2011, אושרו 176 בתי ספר חצי-פרטיים על ידי משרד החינוך (נשר, 20 ליולי, 2012). מאז 2003, רק 34 בתי ספר ציבוריים וחצי-פרטיים קיבלו אישור ממשרד החינוך לפעול כבתי ספר אזוריים (magnet schools), ורק 115 בתי ספר ציבוריים קיבלו אישור לפתוח תכניות או כיתות מיוחדות שהוקמו באופן פרטי על ידי הורים (Vurgan, 2011a). ממצאים מסקר שפורסם לאחרונה מצביעים על כך שהיקף התופעה עשוי להיות רחב יותר ממה שעולה מהנתונים הרשמיים (Bialik and Kafri, 2011).

החינוך הישראלית קיבל חיזוק מהדירוג הנמוך של תלמידים ישראלים במבחני הישגים בינלאומיים. דבר זה הוביל להקמה של וועדת דוברת שנועדה לשקם את מערכת החינוך. וועדת דוברת הציעה שינויים מבניים במערכת החינוך ברוח הניהול העסקי גם דגש על קידום ידע גלובאלי (Feniger et al. 2012). בהתבסס על הממצאים של וועדת דוברת, אשר המליצו על רפורמה מקיפה במערכת החינוך, כולל הכשרה למנהלים (משרד החינוך 2005), משרד החינוך הישראלי הקים סוכנות שתפקח על כל הרשויות המעורבות בפיתוח של מנהיגות חינוכית. ב-2008, נוסד "המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית" כשותפות בין משרד החינוך וקרן פילנטרופית מהמגזר השלישי (יד הנדיב). המכון קיבל את השם *אבני ראשה*, וקיבל על עצמו את כל הסמכויות והאחריות בנוגע להכשרה, רישוי ופיתוח של מנהלי בית ספר.

לפי Michal Almog-Bar and Ester Zichlinsky (2010), חצי מהנציגים בוועד של "אבני ראשה" הם ממשרד החינוך והחצי השני מ"יד הנדיב". שרת החינוך משמשת כראש הוועד, אך המוסד הפילנטרופי השותף לתכנית ממנה את תפקיד הסגן, ויש צורך בהסכמתם גם של ראש הוועד וגם של סגנו כדי להגיע להחלטה סופית.

נכון להיום, 12 מוסדות אקדמיים מפעילים את תכנית ההכשרה "אבני ראשה" כספקי השירות (חוזר המנהל הכללי 72/1, 8.4, משרד החינוך, 1 בספטמבר 2011). תכנית הרישוי של "אבני ראשה" מתבססת על העקרונות המנחים הבאים (חוזר המנהל הכללי 72/1, 8.4, משרד החינוך, 1 בספטמבר 2011): (א) שיפור ההוראה והלמידה; (ב) עיצובם העתידי של בתי ספר; (ג) פיתוח מנהיגות קבוצתית ומקצוענות; (ד) ניהול מבוסס ראיות; ו(ה) ניהול תקציב ומשאבים.<sup>10</sup> בנוסף, תכנית הרישוי החדשה כוללת הדרכות והתמחויות בשטח ("אבני ראשה" 2009). החל משנת הלימודים של 2013-2014, רק מנהלים המחזיקים בתעודה מ"אבני ראשה" יורשו להגיש את מועמדותם למשרות ניהול פנויות (חוזר המנהל הכללי 72/1 (א), 8.4, משרד החינוך, 1 בספטמבר 2011).

אחד משבעת האינדיקטורים להצלחתן של פעילויות הפיתוח אותן יזם מכון "אבני ראשה" הוא המידה בה הן תורמות לעיצוב תרבות הערכתית בקרב

<sup>10</sup> באופן מעניין שני העקרונות האחרונים מצוינים רק במסמכים של "אבני ראשה" ("אבני ראשה 2008; 2009). אי ההתאמה הזו עשויה להצביע על הפער בין הרטוריקה לבין הכוונות האמתיות בשיח הניאו-ליברלי.

מנהלי בית ספר ("אבני ראשה" 2011). על פי דו"ח הביצועים השנתי של "אבני ראשה" 2011, המכון ערך 117 תכניות פיתוח למנהלים בפורמט אזורי המתמקדות בהערכת מורים.

במכרז מוקדם יותר של המכון לספקי חינוך, מ2009, הערכה הוזכרה באופן שולי בלבד, כפריט אחד מבין רשימת נושאים הקשורים בשיפור ההוראה והלמידה ("אבני ראשה" 2009). ב2012 המכון פרסם הצעה נוספת, עבור תכניות המתחילות בשנת הלימודים של 2013-2014, בה ציין כי חלק מרכזי מתכנית הלימודים (כרבע מ400 השעות של התכנית) יהיה מוקדש ל: (א) נושאים של אבחון פדגוגי בית ספרי (עם התמקדות ספציפית בניתוח של תוצאות מבחנים פנימיים וארציים); (ב) נושאים של הערכת מורים; ו(ג) ניהול מבוסס ראיות בבתי ספר, תוך שימור במגוון סוגים של ראיות ("אבני ראשה" 2012, עמוד 10).

בנוסף, ההצעה של 2012 כוללת את ההכנסה של מטלת סיום לרישוי של אלו השואפים להיות מנהלים. בזמן כתיבת מאמר זה, המטלה הייתה עדיין בתהליכי פיתוח בשיתוף פעולה של משרד החינוך, ראמ"ה ו"אבני ראשה", והיא נועדה לשמש ככלי ההסמכה של מנהלים לעתיד. יתר על כן, ביצועי המועמדים במטלה ישמשו כאינדיקטורים להצלחת התכנית, וייתכן ויילקחו בחשבון בשיקולי העסקה עתידיים.

בישראל, רובם המוחלט של המנהלים מועסקים ישירות על ידי המדינה (על ידי השלטון המרכזי או המקומי). לפיכך, אפשר לראות ברפורמת הפיקוח על ה PTL גם כניסיון של זרוע אחת של המדינה להגביל זרוע אחרת שלה. ב2010, הכנסת, בתיאום עם משרד החינוך, דנה בתיקון של "חוק חינוך ארצי" מ1953 כדי לנסח מחדש את תפקידה של הממשלה במינוי מנהלים בחטיבות ביניים הנמצאות תחת בעלות של רשויות מקומיות. הרציונל המוצהר מאחורי הצעה זו היא שלמשילות המרכזית צריכה להיות המילה האחרונה במינוי מנהלים לחטיבות הביניים כדי שתוכל להשגיח על ניהול בתי הספר, על המנהלים ועל המורים.

כפי שראינו קודם, ישראל אימצה מודל פיקוח הערכתי על PTL. הרפורמה האחרונה הזו ב PTL קשורה במעבר של המשילות הישראלית לאוריינטציה ניאו-ליברלית, ולאימוץ של המודל ההערכתי במהלך העשור

האחרון. טבלה 2 למטה מסכמת את הרפורמה האחרונה במדיניות הפיקוח הישראלית על PTL.

**טבלה 2: הרפורמה במדיניות הפיקוח הישראלית על PTL**

<b>מדיניות הפיקוח על PTL 2005-2012</b>	<b>מדיניות הפיקוח על PTL 1990-2005</b>	
מעורבות מדינתית בכל בחירת המועמדים	אוניברסיטאות ומכללות (תכניות לתואר שני) היו עצמאיות בבחירת המועמדים	<b>בחירת ההכשרה</b>
	המדינה הייתה מעורבת בבחירת המועמדים בתכניות הכשרה במכללות	
סוכנות PTL הוקמה על ידי המדינה: מכון "אבני ראשה"	אוניברסיטאות ומכללות סיפקו תכניות לתואר שני	<b>ספקי ההכשרה</b>
אוניברסיטאות ומכללות משמשות כספקיות דרך חוזה עם המדינה	המדינה שיתפה פעולה עם המכללות כדי לספר תכניות רישוי	
תקנים מדינתיים מפורטים בכל היבטי התכנית (המוגדרים בחוזה עם הספקיות) מנהל חייב רישוי מהמדינה	תקנים מדינתיים מינימאליים, חופש אקדמי נרחב וגיוון מוסדי רב מנהל היה צריך להחזיק או תואר שני מאוניברסיטה או תואר מתכנית רישוי במכללה	<b>תכני ההכשרה</b>
רישוי יהיה בגדר חובה טרם המינוי	ללא דרישה לרישוי כיוון שהמדינה הייתה מעורבת בהחלטות של מינויים ומתן קביעות	<b>רישוי/רישוי</b>

על מנת לבחון את הרפורמה ב PTL באופן מקיף, יש צורך לבחון מקרוב יותר טבעו של תפקיד המנהל בישראל כיום.

## 7. ה"מקצוענות החדשה" של מנהלים ישראלים

התפתחויות חדשות בתפקיד המנהל בישראל מדגימות כיצד האינטראקציה בין המדיניות ה"משחררת" לזו המפקחת-הערכתית מבנה מחדש את תפקיד המנהל בישראל בשירות האג'נדה הניאו-ליברלית. שינוי זה מתבטא ביעדים המשודרים למנהלים בשטח על ידי משרד החינוך, מקור הסמכות אליו הם כפופים, ובהליכי הפיקוח שהחלו להפעיל ביחס לאותם מנהלים.

המטרות העיקריות של משרד החינוך בשנים 2011-2012 כללו את חיזוק מעמד המנהל (משרד האוצר 2010). למען מטרה זו, משרד החינוך עשה מאמצים ניכרים לקדם את האצלת הסמכות למנהלים. כחלק ממאמצים אלו, המשרד חידש את התכנית לניהול עצמי אשר הפעם העניקה סמכות אופרטיבית רבה למנהלים. נכון ל-2011, 180 בתי ספר הצטרפו לתכנית ההרצה של "ניהול עצמי" (Vurgan 2011b). ב-13 במרץ 2011, הממשלה הישראלית קיבלה את ההצעה של משרד החינוך להרחיב את האוטונומיה התקציבית והפדגוגית של מנהלים על ידי אימוץ הרעיון של ניהול עצמי כיעד מערכתי (החלטה ממשלתית מספר 2981, ממשלת ישראל, 13 במרץ 2011). רפורמת הניהול העצמי הנוכחית מאפשרת למנהלים להעסיק מורים חדשים בנוסף לצוות הקבוע דרך רשויות מקומיות, ארגונים לא ממשלתיים או קבלנים פרטיים (ובכך לשלם שכר שעתי נמוך יותר מאשר זה של המורים בעלי הקביעות, וללא תנאים סוציאליים), או לעשות מיקור חוץ לתכניות חינוכיות (משרד החינוך 2011). הסמכות להעסיק מורים דרך ארגונים מתווכים היה לפני כן תחת שליטתה המרכזית של המדינה; מורים המועסקים באופן זה מהווים בקירוב 6%-1.5% מכלל המורים בישראל (Vurgan 2011b).<sup>11</sup>

בנוסף, המשרד פרסם חוזר של המנהל הכללי בנוגע להגדלת הגמישות של מנהלים בהעסקה של מורים דרך הסכמי עבודה (2009/2, 8.5, משרד החינוך, 1 בספטמבר 2009), המאפשרת למנהלים לפטר בקלות מורים חדשים ואף לסיים את ההעסקה של מורים מכהנים, שעד אז לא היה אפשרי לעשות בהליך מקוצר. יתר על כן, הסכם העבודה "עוז לתמורה" מציין כי מורי תיכון יעברו

<sup>11</sup> חשוב להבחין מורים אלה ממורים שמועסקים על ידי רשתות תיכוניות כמו "אורט" או "עמל" שמעניקות לעובדיהן תנאים ושכר דומים לאלו של מורי תיכון המועסקים על ידי רשויות מקומיות.



הערכה על ידי מנהלים ויקבלו קידום או בונוסים כספיים לפי ביצועים מופתיים (Vurgan, 2011b).

אחד היעדים המפורטים והברורים ביותר של תכנית משרד החינוך לשנים 2009-2012 הוא שיפור הביצועים האקדמיים במבחן ה"מיצ"ב" הארצי ובמבחנים הבינלאומיים (PISA ו-TIMSS), והגדלת גבולות האחריות של מנהלים ומורים (אתר משרד החינוך). התכנית האסטרטגית של המשרד מפרטת את מספר מקומות הדירוג בהם צריכים לעלות תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים. התכנית האסטרטגית של משרד החינוך כוללת הכנסה של מערכת תמלוגים דיפרנציאלית עבור בתי ספר, והקצאת תקציבים נוספים בהתבסס על הערכת התוצאות.

על אף התכנית והמטרות המפורטים של משרד החינוך, מנהלים תפסו את משרד החינוך כמתמקד בשיפור הישגים אקדמיים ברי-מדידה, עם התייחסות מועטה לתהליכים חינוכיים מעמיקים (Avgar et al. 2012). החל משנת הלימודים 2011-2012, משרד החינוך ייסד את 'מתנ"ה' (ראשי תיבות של "מארג תכנון ניהול והיערכות") שמטרתו הייתה ליידע את דרג ניהול הביניים החינוכי, כולל מנהלי בית ספר, במטרותיו האסטרטגיות של המשרד. ה'מתנ"ה' כוללת מערך תכנית לימודים מחייב עבור בתי הספר. מנהלים אשר שואפים לממש חזון פדגוגי שונה, נזופים על ידי מפקחים אם הם לא מיישמים את ההנחיות של אותו מכתב (Avgar et al. 2012). כך, שבמציאות של משאבים מצומצמים ושעות הוראה מוגבלות, מרחב התמרון עבור חדשנות פדגוגית שיש למנהלים נמצא תחת מגבלה רצינית.

כפי שצוין מעלה, תוצאות מבחן המיצ"ב הפנימי אמורות להיות חסויות, ונגישות רק למנהלי בית ספר למטרות של שיפור פדגוגי. אולם בפועל, נדמה שהן משמשות בדיוק לשם אותה מטרה כמו תוצאות מבחני המיצ"ב החיצוניים. מנהלים מדווחים כי תוצאות מבחני המיצ"ב הפנימיים גם כן משמשות ככלי מעקב בידי מנהלי מחוזות, אשר דורשים ממנהלים לקחת אחריות על התוצאות שהושגו על ידי תלמידים בבית ספרם (Avgar et al. 2012).

משרד החינוך, בשיתוף עם "ראמ"ה", החל בהליך הערכה עבור מנהלים כדי לקבוע זכאות לקביעות וקידום, וכדי לאפשר למידה שיטתית (Yakov 2012). תהליך ההערכה כולל הערכה-עצמית על ידי המנהל והערכה חיצונית על ידי

מפקחים. במהלך שנות הלימודים 2011-2012 ו-2012-2013, 1400 מנהלי בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים השתתפו בהליך זה. תהליך ההערכה החיצוני כולל סקירה של מסמכים, תצפיות וראיון עם המנהל העובר את ההערכה. ההשלכות העתידיות של ציוני הערכה נמוכים החוזרים על עצמם על השכר ועל התעסוקה עדיין לא ברורות, כיוון שמשרד החינוך מסרב לפרט לגביהן (Yakov 2012).

המדיניות והשיח הניאו-ליברליים שינו את התרבות של מערכת החינוך, וחלק מאנשי החינוך אימצו את המנטליות הניאו-ליברלית. האתוס הניאו-ליברלי דוחה דרישות קולקטיביות ומציע שעל הפרט לקחת אחריות על מעמדו, בכך מקדם מערכת מריטוקרטית של אחריותיות. ממצאים חדשים מצביעים על כך שאתוס זה התפשט בקרב מנהלים ישראלים אשר דוחים את הרלבנטיות של רקע אתני ומעמדי לניתוב אקדמי (Mizrachi et al. 2009).

## 8. מסקנות

ישראל אימצה אט-אט את המאפיינים של משילות חינוכית פוסט-ביורוקרטית הנצפים במדינות מערביות אחרות. למרות שהמעבר של מדינת ישראל לכיוון המודל הניאו-ליברלי הושפע מתנאים מקומיים חברתיים וכלכליים, הוא בראש ובראשונה חלק מטרנד בינלאומי. Kai Alderson (2001) הציע כי דיפוזיה נורמטיבית בינלאומית מתבטאת ב"חיברות מדינתי", כשמדינות מפנימות ציפיות ודפוסי התנהגות מסוימים. הוא הרחיב וטען שתוצאה זו היא תוצר של שלושה תהליכים: הראשון מתרחש ברמת הפרט ומערב שינוי באמונה; השני מתרחש ברמה הבין-אישית וברמה הקבוצתית, כששחקנים מונעי-אידיאולוגיה משכנעים אחרים ומשתמשים בכוח פוליטי על מנת לקדם מדיניות המושפעת ממודלים זרים; השלישי מתרחש ברמה המבנית וכולל התמסדות, כשנוצרים מדיניות ארוכת-טווח ומוסדות, בעלי כוח להעביר ולשעתק ערכים ומנהגים ללא מעורבותם הפעילה של השחקנים. המאמר הנוכחי מדגים כיצד ישראל החלה בשלב ההתמסדות של החיברות הניאו-ליברלי.

מודל המשילות הפוסט-ביורוקרטי בדרך כלל מיתרגם לקידום של פיקוח מוגבר בכמה שדות אופרציונליים והסרת פיקוח באחרים. אפשר לראות זאת כניסיון של המדינה לשחרר ולשעבד בו-זמנית (Hoggett 1996). מדינות ניאו-

ליברליות בוחרות להיות "המדינה החלשה" בחלק מהתחומים, ו"המדינה החזקה" באחרים (Yonah et al. 2008). נטען בעבר כי הפיקוח המדינתי נמצא בעלייה ביחס לפיתוח ולאכיפה של תכניות לימודים, כמו גם בהקשר להשגה של סטנדרטים מסוימים (Yonah et al. 2008). ישראל נוטה כיום יותר מבעבר לאמץ מאפיינים של משילות הערכתית. מאמר זה מראה כי PTL הוא תחום חינוכי בולט בו המדינה ההערכתית מנסה לשמר שליטה, ממצא זה תואם את טענתו של Tomlinson (2001) לפיה המדינה מסרבת לוותר על שליטתה על כוח העבודה בעידן שלאחר מדינת הרווחה.

מאמר זה שופך אור על רפורמת PTL בהקשרה ההיסטורי והחברתי, וקושר את רפורמה זו להתחזקות האג'נדה הניאו-ליברלית במדיניות החינוך ובניהולו. הממצאים תומכים בטענה לפיה רכיבים פוליטיים, חברתיים וכלכליים משפיעים משמעותית על עיצוב תפקיד מנהלי בית ספר ועל ההכשרה אותה הם עוברים (Isik 2003). הממצאים תומכים בטענות, ואף מוסיפים עליהן, לפיהן נדמה כי מערכת החינוך הישראלית נמצאת בעיצומו של תהליך מעבר ממערכת שליטה ביורוקרטית למערכת שליטה רגולטורית (Yonah et al. 2008).

להחלטתם של קובעי מדיניות ישראלים להגביר את הפיקוח וההכשרה עבור מנהלים ולאמץ מודל רגולטורי הערכתי על PTL יש עדות בהקמתו של מכון "אבני ראשה". את היוזמה של משרד החינוך הישראלי להקמת מכון "אבני ראשה" אפשר לראות כשינוי מקצועי גרידא, אך הדגש של תכנית ההכשרה שלה והעלייה של מאפייני מדיניות המסמנים את המקצוענות החדשה בקרב מנהלים ישראלים הם סימן לא טוב. Kevin Leicht ושות' (2009) טענו ששינויים בדומיננטיות של סביבות מוסדיות טכניות יחד עם העלייה של אידיאולוגיה ניאו-ליברלית עשויים לשנות הקשרים מקצועיים. ההשפעות המשנות של ניאו-ליברליזם על טבעה של המקצוענות החינוכית ועל ההכשרה למקצוענות תועדו בבריטניה ובארה"ב, בעיקר בקרב מורים (Furlong et al. 2000; Zeichner 2010).

המנגנון היוצר את אותה "מקצוענות חדשה" מקושר לקביעת מדיניות ניאו-ליברלית הפועלת באופן רקורסיבי, כך שכאשר מדיניות ניאו-ליברלית גורמת לבעיות, התומכים בה פשוט טוענים ש"לא הלכנו איתה מספיק רחוק" ותומכים בהמשך השימוש במדיניות ניאו-ליברלית (Leicht et al. 2009. P. 600). הקושי המרכזי עם מדיניות ניאו-ליברלית הוא בכך שיש לה השפעה משנה על

התרבות הפסיכו-חברתית, כשהתרבות הופכת להיות רוויה במנטליות ניאו-ליברלית (McGuigan 2005). במקומות בהם ניתן דגש לטכניקות של "התוויה מבנית" ניאו-ליברלית (כלומר, מדיניות רשמית ולא רשמית, פרקטיקות ותהליכים), עולה גם תרבות "הדוקה" (Gelfand et al. 2004). על אף השתלשלות האירועים הפסימיסטית משהו הזו, אך עם זאת סבירה, המצב שתואר פה למעלה הוא עדיין רק אחד מבין כמה תרחישים עתידיים אפשריים. פרטים במדינות כמו ישראל, אשר כעת רק מתחילות למסד מדיניות ניאו-ליברלית, יכולים להשפיע על התהליך. מערכת עם אוריינטציה ניאו-ליברלית לא בהכרח מרמזת על העלייה של מקצוענות חדשה. כשיש אחדות והסכמה חזקים בין כמה בעלי עניין בנוגע לרעיונות מקצועיים לשיפור איכות השירות, מקצוענות קלאסית עדיין יכולה להיות זו השולטת בסופו של דבר (Leicht et al. 2009). אם כך, האתגר הוא לקדם "מקצוענות דמוקרטית", אשר יכולה לשמש כאלטרנטיבה לשליטה הניאו ליברלית הגוברת, מבלי להגביל את השיפוט של מקצוענים חינוכיים, וככזו העונה על צרכיהם של תלמידים ושמה דגש על שיתוף פעולה בין מקצוענים חינוכיים ובעלי עניין (Apple 1996; Sachs 2003). הצעות מסוג זה תומכות בפיתוח של מקצוענות חינוכית כ"פעילות לא-שגרתית מטבעה", אותה אפשר לאמץ וליישם בהקשר הנכון בהתאם לצרכים המורכבים של התלמידים והקהילה (Furman 2003; Reid and O'Donoghue 2004). כמובן שהמשמעות של זה אינה וויתור על אחריותות מקצועית. סימוכין והערכה הם חשובים בהתנהלות חינוכית, אך בדיון בנוגע לאחריותות של מקצוענים חינוכיים יש צורך להתאים מחדש ראיות החושפות טווח רחב של חוויות וידע תרבותי, במקום אלו עליהן שם דגש הניאו ליברליזם ה"חד-תרבותי" (Shahjahan 2011).

תוך התמקדות במודלים של משילות חינוכית ובדרכי מדיניות של PTL, ניסיתי לקדם את ההבנה האנליטית של השפעות ניאו-ליברליות עכשוויות. מסגרת העבודה והניתוח אותם הצגתי פה עשויים להיות רלבנטיים להקשרים לאומיים אחרים. ניתוחי המשך בהקשרים אחרים יוכלו להראות את התוקף האקולוגי (ראה Crossley and Vulliamy 1984) של מסגרת העבודה ושל הטענות שהוצגו כאן, ולהבהיר את צורות המדיניות השונות והשפעותיהן על מנהלי העתיד ועל ביצועיהם.

---

## רשימת מקורות

- Adams, Jacob E. and Michael A. Copland. 2007. "Principal licensing and leadership for learning: The need for coherent policy." *Leadership and Policy in Schools* 6 (2): 153-195.
- Alderson, Kai. 2001. "Making Sense of State Socialization." *Review of International Studies*, 27(3): 415-433.
- Almog-Bar, Michal and Ester Zichlinsky. 2010. *The thorn that should annoy the elephant: Relationships between philanthropic foundations and government in developing social initiatives*. The Hebrew University and the JDC: Jerusalem (in Hebrew).  
[http://www.sw.huji.ac.il/upload/booklet10final\(4\).pdf](http://www.sw.huji.ac.il/upload/booklet10final(4).pdf)
- Anthes, Katy. 2004. *Administrator license requirements portability waivers and alternative certification*. Denver CO: Education Commission of the States.
- Apple, Michael W. 1996. *Cultural Politics and Education*. Buckingham: Open University Press.
- Apple, Michael W. 2001. "Comparing neo-liberal projects and inequality in education." *Comparative Education*, 37(4): 409–423.
- Apple, Michael W. 2005. "Are markets in education democratic? Neoliberal globalism vouchers and the politics of choice." In *Globalizing education: Policies pedagogies and politics*, eds. M.W. Apple, J. Kenway, and M. Singh 209–230. New York: Peter Lang.
- Apple, Michael W. 2006. "Understanding and interrupting neoliberalism and neoconservatism in education." *Pedagogies: An International Journal* 1 (1): 21-26.
- Avgar, Ido., Berkovich, Izhak and Yael Shalev-Vigiser. 2012. *Building Trust in the Education System: Perceptions of Teachers and Principals*. Jerusalem: The Van Leer Jerusalem Institute (in Hebrew).

- Ball, Stephen J. 1998. "Big policies /small world: An introduction to international perspectives in education policy." *Comparative Education* 34 (2): 119–130.
- Ball, Stephen J. 2009. "Privatising education privatising education policy privatising educational research: network governance and the 'competition state'." *Journal of Education Policy* 24 (1): 83-99.
- Barbour, JoAnn D. 2005. *Non-university-based Principal Preparation Programs: Analysis and Discussion of Findings*. Paper presented at the meeting of the University Council for Education Administration, Nashville TN.
- Bauman, Zygmunt. 2005. *Work Consumerism and the New Poor. 2nd ed.* Buckingham: Open University Press.
- Berkovich, Izahk, and Vincent J. Foldes. 2012. "Third Sector Involvement in Public Education: The Israeli Case." *Journal of Educational Administration* 50 (2): 173-187.
- Berkovich, Izhak. 2011. "No We Won't! Teachers' Resistance to Educational Reform." *Journal of Educational Administration* 49 (5): 563–578.
- Bialik, Gadi and Yael Kafri. 2011. *Research for the annual meeting of the Association of Directors of Education Departments of Local Authorities*. Association of Directors of Education Departments of Local Authorities. (in Hebrew).
- Bowe, Richard., Ball, Stephen J. and Anne Gold. 1992. *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- Brundrett, Mark. 2001. "The development of school leadership preparation programmes in England and the USA: A comparative analysis." *Educational Management & Administration* 29 (2): 229-45.
- Brundrett, Mark and Megan Crawford. 2008. *Developing School Leaders: An International Perspective*. London: Routledge.
- Brundrett, Mark, Slavíková, Lenka, Karabec, Stanislav, Murden, Brendan, Dering, Ann and Maria Nicolaido. 2006. "Educational leadership development in England and the Czech Republic: comparing perspectives." *School Leadership and Management* 26 (2): 93-106.

- 
- Cerny, Philip G., and Mark Evans. 2000. *New Labour Globalization and the Competition State, Harvard Papers 70*. Cambridge MA: Center for European Studies Harvard University.
- Chen, Michael. 1999. "Leadership and administration of the educational system." In *Fifty Years of Israeli Education*, ed. E. Peled. Jerusalem: Ministry of Education (in Hebrew).
- Codd, John. 2005. "Teachers as 'managed professionals' in the global education industry: the New Zealand experience." *Educational Review* 57(2): 193-206.
- Compton, Mary and Lois Weiner, eds. 2008. *The global assault on teaching, teachers and their unions*. New York: Palgrave Macmillan.
- Crossley, Michael and Graham Vulliamy. 1984. "Case study research methods and comparative education." *Comparative Education* 20(2): 193-207.
- Dale, Roger. 1989. *The State and Education Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Daun, Holger. 2004. "Privatisation, decentralization and governance in education in the Czech Republic, England, France, Germany and Sweden." *International Review of Education* 50: 325-346.
- Dorfman, Shmuel., Haymann, Flor., Shapira Rina and Rona Shavit. 1994. "Local Education Reform: The Case of Tel-Aviv/Jaffa." *Journal of Education* 176(2): 15-27.
- Dror, Yuval. 1998. "Training of school principals in integrative academic and field-oriented models: historical examples from Israel (1980-1995)." *Westminster studies in education* 21: 57-71.
- Dye, Thomas. 1994. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Evans, Mark, and Philip G. Cerny. 2003. Globalization and Social Policy. In *Developments in British Social Policy 2*, eds. N. Ellison, and C. Pierson 19-40. London: Palgrave Macmillan.
- Eyal, Ori, and Izhak Berkovich. 2011. "National Challenges, Educational Reforms, and Their Influence on School Management: The Israeli Case." *Educational Planning* 19 (4): 44-63.

- 
- Feniger, Yariv., Livneh, Idit and Abraham Yogeve (2012. "Globalisation and the politics of international tests: the case of Israel." *Comparative Education* 48(3): 323-335.
- Fenwick, Tara J. 2003. "The 'good' teacher in a neo-liberal risk society: a Foucaultian analysis of professional growth plans." *Journal of Curriculum Studies* 35 (3): 335-354.
- Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. London: Penguin Books.
- Foucault, Michel. 1993. "About the Beginning of the Hermeneutics of the Self (Transcription of two lectures in Dartmouth on Nov. 17 and 24 1980)." *Political Theory* 21(2): 198-227.
- Foucault, Michel. 2008. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France (1978-9)*, trans. G. Burchell., ed. M. Senellart. New York: Palgrave MacMillan.
- Francis, Becky. 2006. "Heroes or zeroes? The discursive positioning of 'underachieving boys' in English neo-liberal education policy." *Journal of Education Policy* 21 (2): 187-200.
- Frederick M. Hess and Andrew P. Kelly. 2005. "An innovative look a recalcitrant reality: The politics of principal preparation reform." *Educational Policy* 19 (1):155- 180.
- Furlong, John. 2005. "New labour and teacher education: the end of an era." *Oxford Review of Education* 31: 119-134.
- Furlong, John., Barton, Len., Miles, Sheila., Whiting, Caroline and Geoff Whitty. 2000. *Teacher Education in Transition: re-forming teaching professionalism*. Buckingham: Open University Press.
- Furman, Gail. 2003. "Moral leadership and the ethic of community." *Values and Ethics in Educational Administration* 2 (1): 1-8.
- Gelfand, Michele J., Beng-Chong, Lim, and Jana L. Raver. 2004. "Culture and accountability in organizations: Variations in forms of social control across cultures." *Human Resource Management Review* 14: 135-160.



- Gibton, Dan, Sabar, Naama, and Ellen Goldring. 2000. "How Principals of Autonomous Schools in Israel View Implementation of Decentralization and Restructuring Policy: Risks, Rights, and Wrongs." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22 (2): 193-210.
- Gibton, Dan. 2011. "Post-2000 law-based educational governance in Israel: From equality to diversity." *Educational Management, Administration and Leadership*, 39(4): 434-454.
- Giroux, Henry A. 2007. "Beyond Neoliberal Commonsense: Cultural Politics and Public Pedagogy in Dark Times." *JAC* 27(1-2): 11-61.
- Giroux, Henry. 2002. "Neoliberalism corporate culture and the promise of higher education: The university as a democratic public sphere." *Harvard Educational Review*, 425-464.
- Gonzalez, Margarita, Glasman, Naftaly, and Lynette D. Glasman. 2002. "Daring to link principal preparation programs to student achievement in schools." *Leadership and Policy in Schools* 1 (3):265-283.
- Gunter Helen M. 2011. "Intellectual Work and Knowledge Production." In *Hard Labour? Academic Work and the Changing Landscape of Higher Education International Perspectives on Higher Education Research Volume 7*, eds. T. Fitzgerald, J, White, and H.M. Gunter, 23-40. Emerald.
- Hay, Colin. 2004. "Re-Stating politics re-politicizing the state: Neoliberalism economic imperatives and the rise of the competition state." *Political Quarterly* 75: 38 – 50.
- Herrington, Carolyn D. and Barbara K. Wills. 2005. "Decertifying the principalship: The politic of administrator preparation in Florida." *Educational Policy* 19 (1): 181-200.
- Hoggett, Paul. 1996. "New Modes of Control in the Public Services." *Public Administration* 74: 9-32.
- Hudson, Christine. 2007. "Governing the Governance of Education: the state strikes back?" *European Educational Research Journal* 6 (3): 266-282.

- Hursh, David. 2007. "Assessing No Child Left Behind and the rise of Neoliberal polities." *American Educational Research Journal* 44 (3): 493-518.
- Inbar, Dan. 1989. "A 'Back Door' Process of Privatization: The Case of Israel." In *Private Schools and Public Policy: International Perspectives*, eds. W. L. Boyd and J. G. Cibula, 268-284. The Falmer Press.
- Isik, Halil. 2003. "From Policy into Practice: The Effects of principal Preparation Programs on Principal Behavior." *International Journal of Educational Reform*.  
[www.scarecoweducation.com/journals/summer03.shtml](http://www.scarecoweducation.com/journals/summer03.shtml) (accessed November 4 2009).
- Jessop, Bob. 1994. "Post-Fordism and the state." In *Post-Fordism: A Reader*, ed. A. Amin, 251 -279. Cambridge MA: Blackwell.
- Lee, Jaekyung. 2010. "Trick or treat: new ecology of education accountability system in the USA." *Journal of Education Policy* 25 (1): 73-93.
- Leicht, Kevin T., Walter, Tony., Sainsaulieu, Ivan and Scott Davies. 2009. "New Public Management and New Professionalism across Nations and Contexts." *Current Sociology* 57 (4): 581-605.
- Macpherson, Reynold. 2009. "The professionalisation of educational leadership: The implications of recent international policy research in leadership development for Australasian education systems." *Journal of Educational Leadership, Policy and Practice* 24 (1):53-117.
- Maroy, Christian. 2009. "Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation." *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 39 (1): 71-84.
- McGuigan, Jim. 2005. "Neo-Liberalism, Culture and Policy." *International Journal of Cultural Policy* 11(3): 229-241
- McLaren, Peter. 1995. "White terror and oppositional agency: Toward a critical multiculturalism." In *Multicultural education, critical pedagogy, and the politics of difference*, eds. C. Sleeter, and P. McLaren, 33-70. New York: State University of New York Press.

- Meseguer, Covadonga. 2005. "Policy learning policy diffusion and the making of a new order." *Annals of the American academy of political and social science* 598: 67–82.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas, and Francisco O. Ramirez, F. 1997. "World society and the nation-state." *American Journal of Sociology* 103 (1): 144–181.
- Mizrachi, Nissim., Goodman, Yehuda C. and Yariv Feniger 2009. "I don't want to see it': decoupling ethnicity and class from social structure in Jewish Israeli high schools." *Ethnic and Racial Studies* 32(7): 1203-1225.
- Møller, Jorunn and Michael Schratz. 2008. "Leadership Development in Europe." In *International Handbook on the Preparation and Development of School Leaders*, eds. G. Crow, J. Lumby, and P. Pashiardis. Erlbaum Publishing Company.
- Morrow, Raymond A., and Carlos Alberto Torres. 1994. "Education and the Reproduction of Class, Gender and Race: Responding to the Postmodernist Challenge." *Educational Theory* 44 (1): 3-60.
- Murphy, Joseph. 1998. "Preparation for the school principalship: The United States' story." *School Leadership & Management* 18 (3): 359 -372.
- Nesher, Talila. 2012. Israeli student exam results available online following Supreme Court decision. *Haaretz*, September 23.  
<http://www.haaretz.com/news/national/israeli-student-exam-results-available-online-following-supreme-court-decision-1.466419>
- Nesher, Talila. 2012. The struggle with the expanding private education receives a blow from the Supreme Court. *Haaretz*, July 20 (in Hebrew).  
<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1781443>
- Nir, Adam 2002. "School-based management and its effect on teacher commitment." *International Journal of Leadership in Education*, 5: 323-341.
- Nir, Adam 2003. "The Impact of School-Based Management on Supervision Instructors? Professional Consideration." *International Journal of Educational Management* 17(2): 49-58.

- 
- Nir, Adam. 2012. "School-Based Management and the Centralisation Trap: An Evidence-Based Perspective." *Curriculum and Teaching* 27(2): 29-45.
- Nir, Adam and Dan Inbar. 2003. "School principals in the Israeli educational system: From headteachers to professional leaders." In *Selecting and Developing Heads of Schools: Twenty-Three European Perspectives*, ed. L. E. Watson. Sheffield: European Forum on Educational Administration.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Olssen, Mark and Michael Peters. 2005. Neoliberalism higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy* 20: 313-345.
- Oplatka Izhar and Duncan Waite 2010. "The new principal preparation program model in Israel: Ponderings about practice-oriented principal training." In *Global Perspectives on Educational Leadership Reform: The Development and Preparation of Leaders of Learning and Learners of Leadership (Advances in Educational Administration, Volume 11)*, ed. A.H. Normore, 47 – 66. Emerald Group Publishing Limited.
- Oplatka, Izahar, Hemsley-Brown, Jane and Nick H. Foskett. 2002. "The voice of teachers in marketing their school: personal perspectives in competitive environments." *School Leadership and Management* 22 (2): 177-196.
- Peters, Michael and James Marshall. 1990. "Education, the New Right and the Crisis of the Welfare State in New Zealand." *Discourse* 11(1): 77-90.
- Ram, Uri. 2004. "Glocommodification: How the global consumes the local – McDonald's in Israel." *Current Sociology* 52 (1): 11-31.
- Ranson, Stewart. 2003. "Public accountability in the age of neo-liberal governance." *Journal of Education Policy* 18(5): 459–80.
- Reid, Alan and Michael O'Donohue. 2004. "Revisiting enquiry-based teacher education in neo-liberal times." *Teaching and Teacher Education* 20: 559-70.

- Resnik, Julia. 2011. "The construction of a managerial education discourse and the involvement of philanthropic entrepreneurs: the case of Israel." *Critical Studies in Education* 52 (3): 251-266.
- Rhodes, Christopher, Brundrett, Mark and Alan Nevill. 2009. "Just the ticket? The National Professional Qualification and the transition to headship in the East Midlands of England." *Educational Review* 61 (4): 449-468.
- Sabar, Naama and Yehoshua Mathias 2003. "Curriculum planning at the threshold of the third millennium: the Israeli case". In *International Handbook of Curriculum Research*, ed. W.F. Pinar, 381-400. New Jersey: Erlbaum.
- Sachs, Judyth. 2003. "Teacher professional standards: controlling or developing teaching?" *Teachers & Teaching: Theory and Practice* 9 (2): 175-86.
- Saxonberg, Steven and Tomáš Sirovátka. 2009. "Neo-liberalism by Decay? The Evolution of the Czech Welfare State." *Social Policy and Administration* 43, 2: 186–203.
- Shahjahan, Riyad. A. 2011. "Decolonizing the evidence-based education and policy movement: Revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform." *Journal of Education Policy* 26(2): 181-206.
- Shamai, Shmuel. 2000. "'Cultural Shift': the case of Jewish religious education in Israel." *British Journal of Sociology of Education* 21 (3): 401-417.
- Simon, Herbert A., Guetzkow, Harold, Kozmetsky, George and Gordon Tyndall. 1954. *Centralisation vs decentralisation in organizing the controller's department*. Houston: Scholars Book Co.
- Sunstein, Cass R. 1990. "Paradoxes of the regulatory state." *University of Chicago Law Review* 57 (2): 407-441.
- Tabb, William K. 2002. *Unequal Partners: a primer on globalization*. New York: The New Press.
- Tatto, Maria T. 2007. "International comparisons and the global reform of teaching." In *Reforming teaching globally*, ed. M.T. Tatto, 7-18. Oxford, U.K: Symposium Books.

- 
- Tomlinson, Harry. 2004. "Headteacher." In *Professional Standards for School Leaders: A Key to School Improvement*, ed. H. Green. Abingdon: Routledge Falmer.
- Tomlinson, Sally. 2001. *Education in a Post-welfare Society*. Buckingham: Open University Press.
- Tyack, David, and Larry Cuban. 1995. "Policy cycles and institutional trends." In *Tinkering towards utopia*, eds. D. Tyack, and L. Cuban, 47-54. Cambridge: Harvard University Press.
- Vurgan, Yuval. 2006. *The Status of the School Principal in the Educational System*. Jerusalem: Education Committee of the Israeli Parliament (in Hebrew).
- Vurgan, Yuval. 2011a. *Privately funded special programs in the education system*. Jerusalem: Education Committee of the Israeli Parliament (in Hebrew).
- Vurgan, Yuval. 2011b. *Employing teachers in the education system by intermediary organizations*. Jerusalem: The Israeli Parliament (in Hebrew).
- Walt, Gill., Shiffman, Jeremy., Schneider, Helen., Murray, Susan F., Brugha, Ruairi and Lucy Gilson. 2008. "'Doing' health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges." *Health Policy Plan* 23(5): 308-317.
- Weber, Max. 1952. "The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction." In *Reader in Bureaucracy*, ed. R. Merton, 18-27. New York: Free Press.
- Yakov, Sarit. 2012. Investigation: How the Ministry of Education evaluates school principals in Israel? *Kav LaHinuch*, 584:1-2, September 6 (in Hebrew). [www.kav-lahinuch.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/584.pdf](http://www.kav-lahinuch.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/584.pdf)
- Yin, Robert. 1994. *Case study research: Design and methods (2nd ed.)*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing.
- Yonah, Yossi. 2000. "Parental Choice in Israel's Educational System: Theory vs. Praxis." *Studies in Philosophy and Education* 19 (5-6): 445-464.

- 
- Yonah, Yossi., Dahan, Yossi. and Dalia Markovich. 2008. "Neo-liberal reforms in Israel's education system: the dialectics of the state." *International Studies in Sociology of Education* 18 (3-4): 199 - 217.
- Youdell, Deborah. 2004. "Engineering school markets constituting schools and subjectivating students: the bureaucratic institutional and classroom dimensions of educational triage." *Journal of Education Policy* 19: 407-431.
- Young, Michelle D. and Margaret Grogan. 2008. "Leadership preparation and development in North America." In *International handbook on the preparation and development of school leaders*, eds. J. Lumby, G. Crow, and P. Pashiardis, 303-324. New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Zajda, Joseph 2006. *Decentralisation and Privatisation in Education- The Role of the State*. Springer.
- Zehavi, Amos. 2011. "Regulating non-government schools: Explaining success and failure." *Regulation and Governance* 5: 446-464.
- Zeichner, Ken. 2010. "Competition, economic rationalization, increased surveillance, and attacks on diversity: neo-liberalism and the transformation of teacher education in the US." *Teaching and Teacher Education* 20(8): 1544-1552.