

# משרד החינוך לשכת המדען הראשי

הערכת מנהלים – סקירת מדיניות משווה  
תקציר מתוך דו"ח OECD (2013)

ד"ר איתי אשר, ממונה ניסויים ומחקרים חינוכיים

[itayas@education.gov.il](mailto:itayas@education.gov.il)

# מקור המידע

- Radinger, T. (2013): The appraisal of school leaders: Fostering pedagogical leadership in schools.
- טקסט זה הינו פרק אחד מתוך דו"ח מקיף של ה-OECD על מדיניות מדידה והערכה
- OECD (2013). Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment.
- בנוסף לדו"ח זה פורסמו במסגרת פרויקט זה עד עתה 14 דו"חות על מדיניות המדידה וההערכה במדינות ספציפיות: 10 אירופאיות, 2 בדרום אמריקה, אוסטרליה וניו זילנד. ב-14 כרכים אלה ישנה התייחסות גם להערכת מנהלים.
- הערות
- כל ההתייחסויות למדיניות בישראל מובאות מהדו"ח, ומשקפות את הבנת ה-OECD את המידע שדווח לארגון ממשרד החינוך והיה נכון ליום הדיווח
- ממצאי מחקרים אמפיריים מהעולם ומישראל הובאו מהדו"ח ללא בדיקה במאמר המקורי

# הנחות יסוד של המסמך

- מנהיגות בית ספרית קריטית גם להצלחת בי"ס וגם להטמעת מדיניות א. בשיפור תהליכי הוראה ולמידה  
ב. בבניית תהליכי מדידה והערכה פנימיים  
(הערכת הישגי תלמידים, הערכת מורים והערכת בית הספר כולו)
- לתהליכי הערכה יש פוטנציאל לתרום לשיפור מנהיגות בית ספרית כותב הדו"ח מסייג וטוען שההנחה מבוססת על מספר קטן של מחקרים אמפיריים (אמור לפרסם בקרוב סקירת ספרות עדכנית בנושא)
- הערכת מנהלים נגזרת מתפיסת התפקיד של מנהל בי"ס הדגש מעבר לסגנונות והקשרים – מנהיגות פדגוגית
- האתגר – השפעה של מדיניות הערכת מנהלים על יישום מודלים חדשניים של מנהיגות, כמו מנהיגות מבוזרת ומנהיגות מערכתית במלים אחרות, איך מדיניות ששואפת לכך ש"אף מנהל לא נשאר מאחור" אינה פוגעת בחדשנות ויזמות, בקולבורציה בתוך ביה"ס ובין בתי"ס

# הגדרת הערכת מנהלים בדו"ח זה

- פרוצדורות המערבות מעריכים חיצוניים המבקשים לזהות חוזקות וחולשות של מנהלים בעזרת קריטריונים אובייקטיביים, במטרה לתת חוות דעת על כישוריהם, שתכליתה יכולה להיות ניהול ביצועים, החלטות בנוגע להעסקה ו/או החלטות בנוגע לתגמול
- אין עיסוק במיון מועמדים לניהול ובהערכה בתקופת ניסיון של מנהל חדש
- יש התייחסות גם לסגני מנהלים (לא נכללה במצגת זו)

# כמה ממצאי מחקרים אמפיריים המצוטטים בדו"ח

- Sun ועמיתים (2009, 2012) על הערכת מנהלים במישיגן ובבייג'ינג – הערכה ככלי להטמעת חזון של הרמה הממונה ולהשפיע על התנהגויות, אבל צריכה להיות רכיב אחד במערכת תמיכה והנחייה
- Parylo (2012) על הערכת מנהלים בג'ורג'יה – הערכה כמנגנון תומך, מספק הזדמנות לרפלקציה וצמיחה, מעלה מודעות לתפקיד כמנהיגים פדגוגיים
- לעומת זאת, מספר מחקרים (כולל מישראל - Gaziel, 2008) מתארים מצב בו המנהלים אינם רואים את התהליך כתורם להם/לביה"ס, אלא בעיקר כתוספת לעומס העבודה הבלתי אפשרי
- האתגר למדיניות – גישת הערכה שאינה דורשת מהמנהל השקעה מרובה של זמן ומאמץ, ועם זאת משפרת תפקוד וגם נחווית כמשפרת ע"י המנהלים

# גורמים הדוחפים לחיזוק הערכת מנהלים

- מדיניות ביזור (אוטונומיה בית ספרית) – למנהל יותר סמכות ואחריות לנושאים פדגוגיים ולמשאבים
- תכניות להשקעה אינטנסיבית בהתפתחות מקצועית של מנהלים – צורך בהערכת אפקטיביות של תהליכי למידה
- מודעות גוברת לחסרונות של גישות הערכה קיימות
- דאגת קובעי מדיניות מהאתגרים המורכבים של המקצוע, ובפרט – מכך שעומס העבודה הופך את הניהול לפחות אטרקטיבי. במדינות מסוימות תופעות של פרישה מוקדמת וקושי לגייס מועמדים מעולים

# מי מעריך מנהל ומתי? חלוקה גסה של מדיניות במדינות שונות בשני צירים

## ■ מי מעצב ומי מבצע את ההערכה?

- המדינה מעצבת, המדינה/מחוז מבצע
- המדינה מעצבת, הרשות המקומית/בעלות מבצעת
- הרשות המקומית/בעלות מעצבת ומבצעת
- אין הערכה

## ■ מתי מתבצעת ההערכה?

- חובה לכולם באופן תקופתי
- חובה רק לחידוש חוזה
- לפי החלטת המחוז
- לפי החלטת הרשות המקומית/בעלות
- אין הערכה

Agency for the design and implementation of appraisal

	Central/state framework for appraisal procedures, implementation through central/state, regional or intermediate authorities	Central/state framework for appraisal procedures, implementation through local authorities and/or school organising bodies	Appraisal procedures determined by local authorities and/or school organising bodies	No appraisal
Mandatory periodic appraisal	Various states and territories in Australia, Belgium (French Community), France (ISCED levels 1, 2 and 3), Israel (ISCED level 1 and partially ISCED level 2), Korea (School Principal Appraisal for Professional Development), Mexico (centrally managed schools at ISCED level 3), Portugal, various autonomous communities in Spain	Various states and territories in Australia, Belgium (Flemish Community), various provinces and territories in Canada (e.g. Ontario), Chile (Performance Appraisal), France (ISCED level 1), New Zealand, Slovenia, United Kingdom (Northern Ireland)		
Mandatory appraisal linked exclusively to employment-related decisions (contract renewal)	Poland	Poland	Czech Republic, Slovak Republic	
Appraisal at the discretion of regional education authorities	Korea (Evaluation for School Management)			
Appraisal at the discretion of local authorities and/or school organising bodies			Various provinces and territories in Canada (e.g. Alberta, Newfoundland and Labrador, New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island), Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Hungary, Netherlands, Norway, Slovak Republic, Sweden	
No appraisal				Austria, Iceland, Ireland, Israel (ISCED level 3), Italy, Luxembourg

Requirements for appraisal

מיקום ישראל עפ"י הדו"ח

- מדיניות ריכוזית ביסודי וחלק מחט"ב
- אין הערכת מנהלים כלל בתיכון



# מטרות ההערכה

■ כמו לגבי הערכה בית ספרית והערכת מורים :  
**דגש על שיפור ולמידה** (developmental appraisal)  
לעומת

**דגש על אחריות** (appraisal for accountability)

■ דגש על אחריות – צ'כיה, פולין, סלובקיה, ובמידה מסוימת צרפת, פורטוגל וחלק מספרד.

■ שילוב גישות – חלקים מאוסטרליה, קהילה פלמית בבלגיה, פרובינציות בקנדה, ישראל ביסודי וחלק מחט"ב, תיכונים במקסיקו, ניו זילנד, צפון אירלנד

■ דגש על שיפור – קהילה צרפתית בבלגיה

■ סלובניה – הערכה לצורך זיהוי מנהלים מצטיינים ומתן בונוס כספי

# אתגר שילוב הגישות

- מחקריהם של Sun ועמיתיו הראו את הפוטנציאל של שילוב בין הערכה לשם שיפור והערכה מסכמת לשם אחריותיות
- מחקרים אחרים הדגישו אתגרים שמייצר השילוב:
  - הערכה לשם שיפור מתמקדת בתהליכים ובצרכי המוערך, בעוד הערכה לשם אחריותיות מתמקדת בתוצאות ובצרכי המערכת. הערכה לשם אחריותיות לא מייצרת חזון להתפתחות עתידית (Pashiardis and Brauckman, 2008)
  - המטרות משפיעות על נכונות המוערך לספק מידע למעריך – הערכה לשם שיפור דורשת פתיחות של המנהל לשתף בנקודות החולשה שלו, בעוד הערכה לשם אחריותיות מעודדת הדגשה של חוזקות (Wallace Foundation, 2009)
  - בהערכה לשם שיפור המנהל משפיע על בחירת הממדים עליהם הוא מוערך ועל מקורות האינפורמציה להערכה, אך גישה כזו עלולה לייצר בעיות של הוגנות אם הממצאים ישמשו לצרכים של הערכה מסכמת
- האתגר – למצוא את האיזון הנכון ולוודא שההערכה אכן ממלאת את שני התפקידים

# אתגר ההסכמה על מטרות

- לצורך הערכה אפקטיבית המעריך והמוערך צריכים להסכים לגבי מטרות ההערכה
- מספר מחקרים הראו כי חוסר התאמה בין תפיסות מנהלים והמעריכים ביחס למטרות ההערכה היא תופעה שכיחה
- לדוגמה, במחקר איכותני של Gaziel (2008) בישראל, מנהלים תפסו את המטרה הרצויה של ההערכה ככלי שיסייע להם להשתפר, בעוד המעריכים תפסו את ההערכה כממלאת מגוון תפקידים, עם הטיה לתפקידי אחריות
- כמו כן, לעיתים קרובות יש חוסר התאמה בין תפיסות המנהלים והמעריכים גם יחד ובין תפיסות קובעי המדיניות

# תדירות ההערכה

- במדינות עם חובת הערכה תקופתית, לרוב פעם בשנה
- במדינות אחרות (כולל "אופק חדש" בישראל) כל 3-5 שנים
- מספר מדינות בהן בנוסף להערכה תקופתית יש הערכה לפני חידוש חוזה, ומדינות אחרות בהן רק לפני חידוש חוזה
- הערכה "שלא מן המניין" במקרה של ביצועים חלשים, יכולה להיות לבקשתו של המנהל או המעריך (דוגמה - אונטריו) או חובה (דוגמה - ישראל)
- אין מחקר אמפירי משווה לגבי השאלה "מהי התדירות האופטימלית?"

# ממדים וקריטריונים להערכה

- שונות רבה בין מדינות
- רשימה סטנדרטית של תפקידים/כישורים שצריך להעריך את כולה
- רשימה סטנדרטית של תפקידים/כישורים שהמנהל והמעריך בוחרים במה מתוכה להתמקד, לפעמים עם אפשרות להוסיף ממדים/קריטריונים נוספים
- הגדרת הסטנדרטים ברמת מחוז/רשות מקומית ובעלי עניין
- במדינות רבות המנהל הוא שותף פעיל בניסוח הממדים עליהם יוערך, ברוח הגדרות תפקיד המנהל, סטנדרטים מקצועיים, תכניות פיתוח מקצועי (דוגמאות ליישום במדינות שונות – עמ' 520-522)
- אתגר – להעריך תהליכים והתנהגויות ולא רק תוצאות (שמושפעות משלל גורמים שאינם בשליטת המנהל)

# ממדים וקריטריונים אופייניים

- על אף השונות, הערכה בד"כ מתייחסת לממדים אלה :
- מנהיגות כללית (חזון, ערכים, אידיאלים)
- **מנהיגות פדגוגית – עפ"י הספרות הממד הכי חשוב**
- פיתוח הארגון (תכנון אסטרטגי, התפתחות מקצועית של הצוות)
- אקלים בית ספרי (התמודדות עם שונות, אלימות ובריונות)
- יחסים עם הקהילה (משפחות, קהילות ושותפים חיצוניים)
- הערכה ואחריות (הערכת הישגי תלמידים, הערכת מורים, הערכה בית ספרית עצמית)
- ניהול משאבים (תשתיות, תקציב ומשאבי אנוש, ניהול זמן הצוות)
- כישורים בין-אישיים (תקשורת, ניהול קונפליקט, דיאלוג מקצועי)
- שונות במשקל היחסי הניתן לכל ממד (טבלה משווה בנספח הסקירה)
- אתגר – איזון בין מיקוד "מלמעלה" על מנהיגות פדגוגית ובין מקום לגמישות בהתאם להקשר מקומי
- אתגר – ניסוח רמות שונות של ביצוע בכל ממד, המתחשבות בהקשר מקומי ובשונות ברקע של מנהלים ובניסיון שלהם

# כלים ומקורות מידע – כללי

- ברוב המדינות - ראיונות, פגישות, ביקורים
- במעט מדינות – השלמת המידע במקורות נוספים, מוכוונני-תוצאות (פירוט להלן): תלקיט מנהיגות, סקרים לבעלי עניין, הישגי תלמידים
- במדינות מסוימות חופש למעריך ולמוערך לבחור את הכלים ומקורות המידע בהתאם לממדי ההערכה ו/או מטרות שהוגדרו ע"י המנהל
- האתגר - הצלבה (טריאנגולציה) של מקורות מידע שונים משפרת דיוק, הוגנות, תוקף ומהימנות, אך מוסיפה עלות לתהליך ההערכה

# ראיונות, ביקורים ותצפיות

- במעט מדינות מסתפקים בביקור בבית הספר וראיון עם המנהל
- במדינות אחרות מרחיבים – התלוות לעבודה היומיומית של המנהל, תצפיות בכיתות, ו/או ראיונות עם מורים ותלמידים
- מספר הפגישות/ביקורים במחזור הערכה תלוי בגישה – הערכה מעצבת לעומת מסכמת ומשפיע על עלות



# הערכה עצמית

- כלי בשימוש נרחב, יכול להיות גיליון למילוי לקראת הערכה או תלקיט מנהיגות הנבנה במשך תקופה ומכיל תיעוד ראיות להתקדמות לעבר מטרות
- דוגמאות לפריטים בתלקיט – ניוזלטרים להורים, פרוטוקולים של ישיבות צוות, תמונות פעילות, נתוני נשירה.
- כלי נוסף להערכה עצמית – שיחה רפלקטיבית עם מנהל עמית
- היתרונות – הוספת גמישות לתהליך, אפשרות להפגין חוזקות אך גם לערוך חשבון נפש, תרומה לבניית אמון מול המעריך
- החסרונות – סיכון לתוקף ומהימנות, עלות, עומס עבודה נוסף למנהל

# מבחנים למנהל

- יש מעט מאוד מחקרים על שימוש בסימולציות לבחינת התפקוד של מנהלים מכהנים
- יכולים להאיר תפקוד במצבים ייחודיים, אך לא בהכרח רלוונטיים לחיי היומיום
- אף מדינה לא משתמשת בכלי מסוג זה כחלק מההערכה הרשמית

# סקרים ושאלונים לבעלי עניין

- נקודת מבט נוספת על תפקוד המנהל, כולל שביעות רצון הנשאלים
- שאלונים עשויים להיות מועברים למורים, הורים ותלמידים
- שימוש בכלים כאלה כחלק מהערכת מנהלים קיים בכמה מדינות בלבד – כמה טריטוריות באוסטרליה, כמה פרובינציות בקנדה, בצ'ילה, קוריאה, ניו זילנד ופולין
- באונטריו, המנהל בוחר אם להשתמש בשאלונים כאלה, בהתאם למטרות בתכנית העבודה הבית ספרית
- בקוריאה לסקרים אלה יש משקל גדול בהערכת מנהלים
- בפולין המעריך לוקח בחשבון חוות דעת של הוועד המנהל/מועצה פדגוגית ושל ארגוני המורים על המנהל
- המחקר בנושא תומך בהערכה מקיפה (comprehensive) אך יש גם אתגרים להוגנות, תוקף ומהימנות, משום שלבעלי העניין אינטרסים שונים, רמת מעורבות שונה ורמת ניסיון שונה. המצב בעייתי כאשר החלטותיו של מנהל אינן פופולריות בקרב חלק מבעלי העניין [או כאשר מנסה להיות פופולרי לצורך הערכה חיובית]
- Marzano (2005) - המורים הם מקור המידע התקף ביותר להערכת תפקוד המנהל

# הישגי תלמידים

- דוגמאות למדדים – אחוז עומדים בסטנדרט, אחוז עומדים בסטנדרט בקרב קבוצה ייחודית, ציון ממוצע, שיפור בממוצע, אחוזי נשירה ...
- באופן פורמלי, רק במספר קטן של מדינות נושא זה מובא בחשבון בהערכת מנהל, וישראל אינה ביניהן
- לעומת זאת, בשאלון למנהלים בפיזה 2009 מנהלים רבים ציינו כי בהערכה שלהם ניתן משקל להישגי התלמידים. בגרף הרלוונטי בדו"ח פיזה 2009 ישראל ממוקמת במקום השלישי, אחרי בריטניה ופולין
- האתגר - ברור כי שיפור ההישגים של כלל התלמידים הוא מרכזי בתפקידו של המנהל, אך מחקרים הראו בעיות חמורות המתרחשות כאשר הישגי התלמידים משמשים כרכיב בהערכת מנהלים, בייחוד למטרות אחריותיות

# הערכה ע"י עמיתים

- הערכה ע"י מנהל-עמית, כמשלים לצוות מעריכים, עשויה לשמש כזירה ללמידה הדדית וליציאה מחוויית הבדידות עליה מדווחים מנהלים רבים
- פוטנציאל לקידום שיתופי פעולה בין בתי ספר, למנהיגות מערכתית ולשיפור ברמת מערכת חינוך
- פוטנציאל לתרום לשיפור האמון של המנהל בתהליך ההערכה
- כיום אין שימוש בגישה זו כחלק ממדיניות של מערכת חינוך

# סיכום המלצות הדו"ח

- סנכרון בין הערכת מנהל למסגרת מדידה והערכה רחבה, תוך השארת גמישות להתאמות מקומיות
- צורך להבהיר למעורבים את מטרות תהליך ההערכה
- צורך בהגדרה של תפקידי המנהל וסטנדרטים מקצועיים
- דגש על הערכת מנהיגות פדגוגית, עם מרחב להתאמה מקומית
- דגש על פיתוח יכולות של מנהלים לבצע בעצמם תהליכי בקרה, הערכה ומדידה
- שילוב ממדים של מנהיגות מבוזרת ומנהיגות מערכתית כחלק מההערכה
- שימוש בכלים מגוונים להערכה מקיפה, תוך מודעות ליתרונות ולמגבלות של כל כלי. בתוך אלה – פוטנציאל מיוחד לתלקיט מנהיגות ולסקרי מורים
- יש צורך בבניית יכולות בקרב המעריכים לבצע תהליכי הערכה באופן הוגן, תקף ומהימן
- תהליכי הערכה יכולים להיות הזדמנות ללמידת עמיתים
- צורך לסנכרן בין תהליכי הערכה לתהליכי פיתוח מקצועי של המנהל
- פיתוח מסלול קריירה וקידום מקצועי המתגמל מנהלים מצליחים

# נספח – הרחבות על מדינות ספציפיות בדו"ח

- סנכרון בין הערכת מנהלים והערכה בית ספרית (שילוב של פנימית וחיצונית) - הטריטוריה הצפונית באוסטרליה
- הערכה של מנהיגות מבוזרת - צ'ילה
- הערכת מנהלים כחלק מאסטרטגיה כוללת של מנהיגות חינוכית - ויקטוריה באוסטרליה, אונטריו בקנדה
- הערכת מנהלים ברמת רשות מקומית – הפרובינציות האטלנטיות בקנדה, דנמרק, סלובקיה
- גישות לשילוב בין הערכה לשם שיפור (~ מעצבת) והערכה לשם אחריותיות (~ מסכמת)
- מדינות בהן יש שתי מערכות הערכה למנהלים (לשיפור ולאחריותיות) – צ'ילה וקוריאה
- דוגמאות לתהליכי פיתוח סטנדרטים מקצועיים למנהלים – ארה"ב ואוסטרליה
- דוגמאות למערכות סטנדרטים – ויקטוריה באוסטרליה, צ'ילה, ניו זילנד