מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי:

תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השלישית בקרב מצטרפי תשע"ב

(נתוני תשע"ד)

פברואר 2016 ▪ אדר א' תשע"ו

הובלת צוות ההערכה:

ד"ר טל רז, מנהלת תחום הערכת פרויקטים, ראמ"ה

ד"ר דוד רטנר, מנהל גף הערכת פרויקטים, ראמ"ה

צוות ההערכה בראמ"ה:

מורן נוימן, חוקרת כמותית ראשית

יובל פלדי, חוקר איכותני ראשי

ד"ר ענת אברהמי מרום

אורנה חייט-מראלי

ניצה שמואלי

כרמית אלמסי

תוכן עניינים

מבוא.....5

שיטה.....9

1. מערך ההערכה הכמותית.....9

2. מערך ההערכה האיכותנית.....11

עיקרי הדברים והמלצות.....14

3. עיקרי הממצאים.....15

4. המלצות.....24

פרק ראשון: היבטים מבניים-ארגוניים במעבר לניהול עצמי.....27

1. יחסי בית הספר עם הרשות המקומית והפיקוח.....27

2. מעורבות גורמים נוספים בנעשה בבתי הספר.....39

3. מסגרות ארגוניות למיסוד היחסים במשולש – בית ספר, רשות ומשרד החינוך.....42

4. סיכום.....46

פרק שני: יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים בבתי ספר בניהול העצמי (המודל הפדגוגי-ניהולי) 51

1. גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית.....52

2. תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב.....57

3. תפקיד מנהל בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי.....60

4. תפקיד המורה בעקבות המעבר לניהול עצמי.....66

5. הערכת מורים כבסיס לטיפוח אחריותיות.....69

6. בית הספר כארגון לומד.....70

7. סיכום.....72

פרק שלישי: יישום ההיבטים הכלכליים והתפעוליים של הניהול העצמי (המודל הכלכלי-תפעולי)....76

1. מסמך ההבנות וחלוקת תחומי האחריות בין הרשות המקומית לבית הספר.....77

2. האם הכסף מספיק ולְמה?.....80

3. היבטים תפעוליים בניהול התקציב.....87

4. תפיסת התפקיד של המזכירות והשרתים במעבר לניהול העצמי.....94

5. בקרה ושקיפות.....97

6. סיכום.....101

פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי להטמעת הניהול העצמי.....106

1. הליווי מטעם המינהלת.....106

2. הייעוץ הכלכלי 110
3. הייעוץ הארגוני 114
4. מערך ההכשרה 115
5. סיכום 117
פרק חמישי: טביעת הרגל של מהלך הניהול העצמי ושביעות הרצון ממנו..... 121
1. ניהול העצמי: הטמעת יסודות הניהול עצמי 122
2. שביעות הרצון ממהלך הניהול העצמי 127
3. סיכום 134
פרק חמישי: סיכום והמלצות 137

מבוא

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך (תשע"ה), המעבר לניהול עצמי של בתי ספר משמעותו הנהגת מדיניות ניהולית-חינוכית שבמסגרתה מועברות לבתי הספר ממשרד החינוך ומהרשויות המקומיות סמכויות, משאבים ואחריות. למנהל בית הספר ולצוותו ניתן מרחב של סמכות וגמישות בהיבטים פדגוגיים, ארגוניים וכלכליים לשם מימוש יעדיו וצרכיו של בית הספר, ומוקד קבלת ההחלטות מועבר לבית הספר. המעבר לניהול עצמי משתלב במהלך המערכתי שמוביל משרד החינוך לקידום למידה משמעותית של תלמידים בכל מערכת החינוך, בד בבד עם עמידה בהישגים הנדרשים במאה ה-21[1].

בשנת הלימודים תשע"ב החל יישום המעבר לניהול עצמי כפיילוט בקרב 166 בתי ספר במחוזות תל אביב וחיפה. בשנת הלימודים תשע"ג התרחב המעבר לניהול עצמי למהלך ארצי במחוזות תל אביב, חיפה, ירושלים וצפון, וכלל 512 בתי ספר ובשנת הלימודים תשע"ד פעלו 1,046 בתי ספר יסודיים במסגרת מדיניות הניהול העצמי. משרד החינוך עתיד להשלים עד סוף שנת לימודים תשע"ה את ההצטרפות של כלל הרשויות המקומיות ובתי הספר היסודיים לניהול העצמי[1].

מטרותיו של דוח הערכה זה לבחון תפיסות ועמדות לגבי היישום של הניהול העצמי בבתי הספר היסודיים ולהציף נקודות חוזק ותורפה בתהליך ההטמעה, מנקודת המבט של שנת היישום השלישית של המעבר לניהול עצמי (תשע"ד). ההערכה מתמקדת ברשויות מקומיות ובבתי ספר במחוזות תל אביב וחיפה, מחוזות שבהם יושם פיילוט המעבר לניהול עצמי בשנת הלימודים תשע"ב[2], ומוקד הדוח הוא השוואה בין תמונת המצב ביישום ובהטמעת הניהול העצמי בשנת הלימודים תשע"ד, לתמונת המצב בשנתיים שקדמו לה - תשע"ב-תשע"ג.

דוח ההערכה מורכב מחמישה פרקים הנוגעים בהיבטים שונים של הטמעת הניהול העצמי. להלן פירוט הסוגיות ושאלות הערכה אשר ידונו בהרחבה בפרקי הדוח השונים:

- **פרק ראשון: היבטים מבניים-ארגוניים במעבר לניהול עצמי**

מרכיב מרכזי במעבר לניהול עצמי הוא שינוי במערך היחסים של בית הספר עם שותפיו - משרד החינוך, הפיקוח והרשויות המקומיות, כאשר במדיניות הניהול העצמי מיושמים מנגנונים שאמורים לייצר את השינוי. שני מנגנונים שהוגדרו לתיאום וליצירה של ממשקי עבודה בין בתי הספר, הפיקוח והרשויות המקומיות הינם: א. פורום המ"מים (פורום מנהלי בתי ספר, מנהל אגף חינוך ברשות ומפקח), אשר אמור להוות מקום ללימוד משותף של סוגיות יישומיות, לשיתוף בהצלחות, בקשיים ובקונפליקטים עבור מנהלי בתי ספר[3]. ב. הועדה המלווה, שתפקידה נובע מעקרון ה'אחריותיות' והיא אמורה להסדיר ולמסד את מבנה היחסים במשולש (משרד החינוך, הרשות המקומית, בית

---

[1] חוזר מנכ"ל תשעה/1(ב) 3.7-83 מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום

[2] יצוין כי לכל אורכו מתייחס הדוח לתמורות שחלו עם המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה, קרי החל משנת תשע"ב, ולא למהלך הקודם של שנות ה-90, אלא אם צוין אחרת.

[3] מתוך אתר משרד החינוך: מדיניות הניהול העצמי ומסמך ההבנות

הספר).במסגרת הוועדה אמור להתנהל דיון תקופתי מוסדר בכלל התשומות, התהליכים, והתוצרים של בית הספר תוך התמקדות בתכנית העבודה הבית ספרית[4].

הפרק הראשון יעסוק במערך היחסים בין בית הספר, הרשות המקומית והפיקוח, תוך מיקוד בשינויים שחלו במערך היחסים בעקבות המעבר לניהול העצמי בשנת היישום השלישית, וכן ליישום המסגרות התומכות בניהול העצמי ולהרחבת מעגל השותפים בעשייה הבית ספרית.

הפרק יעסוק בשלושה נושאים עיקריים: **יחסי בית הספר, הרשות המקומית והפיקוח**, לרבות מידת המעורבות של הרשות והפיקוח ותרומתה, דפוס היחסים בין שלוש צלעות המשולש, העמדות הנוגעות ליחסים בין שלושת הצדדים ורמת שביעות הרצון מטיב היחסים ביניהם; **מעורבותם של גורמי קהילה בנעשה בבית הספר**, לרבות הרחבת מעגל השותפים החיצוניים בפעילות הבית ספרית וחיזוק הקשר של ההורים והקהילה עם בתי הספר בעקבות המעבר לניהול העצמי; **מנגנונים ארגוניים למיסוד, תיאום והסדרת ממשקי העבודה**, לרבות קיומם של פורום המ"מים והוועדה המלווה ומידת תרומתם הנתפסת.

- **פרק שני: יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים בבתי ספר בניהול העצמי (המודל הפדגוגי-ניהולי)**

שלוש מטרות עיקריות עומדות בבסיס המעבר לניהול עצמי: העלאת רמת הישגי התלמידים, הבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית והשבחת הניהול של בתי-הספר בכלל ובתחום הפדגוגי בפרט[5]. ממטרות אלו נגזר המודל הפדגוגי-ניהולי[6], אשר אמור ליצור מרחב לאוטונומיה ולגמישות פדגוגית (בהפעלת השעות, בקידום יוזמות ייחודיות, ובניהול והעסקת כוח אדם). השינוי מייצר מעצם טבעו גם שינויי תפקיד בצוות בית הספר בכלל ובתפקיד מנהל בית הספר בפרט. מרכיבים חשובים ביישום המודל הפדגוגי ניהולי הם יישום תכנית עבודה מקושרת תקציב, המהווה ביטוי משמעותי לבית ספר בעל הכוונה עצמית[7], וכן האצלת מרחב וסמכות גם לצוותי המורים[8], כמו גם למידה והתמקצעות המאפשרת זיהוי צרכים ויכולת להשתמש במשאבים בצורה מושכלת[9].

פרק זה יעסוק ביישום המודל הפדגוגי-ניהולי בשנת היישום השלישית (תשע"ד), כפי שבא לידי ביטוי בעמדות ובתפיסות של בעלי תפקידים שונים במחוזות, ברשויות המקומיות ובבתי הספר. המידע בפרק מאורגן בשישה תחומים: **גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית**, לרבות השינוי במידת הגמישות הפדגוגית של בתי הספר בעקבות הניהול העצמי ויכולתם להיענות לצורכי התלמידים באמצעות פיתוח ויישום יוזמות פדגוגיות שונות. **תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב**, לרבות השינוי בתכנון הפדגוגי של בתי הספר בעקבות הניהול העצמי ומידת השימוש בסוגיות תקציביות כבסיס לעדכון תכניות העבודה הבית-ספריות. **תפקיד מנהל בית הספר**, לרבות השינוי שחל בהיבטים

---

4 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 26-25, 60-59

5 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 17

6 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 16

7 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 7-6, 21

8 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמוד 6

9 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמוד 14

שונים של תפקיד מנהל בית הספר בעקבות הניהול העצמי, בדגש על ההיבט הפדגוגי וההיבט התקציבי. **תפקיד המורים**, לרבות השינוי שחל בתפקיד המורה בעקבות הניהול העצמי, בדגש על שיתופו בקבלת החלטות ומעורבותו בסוגיות תקציביות ומידת האוטונומיה המוקנית לו. **הערכת מורים כבסיס לטיפוח אחריותיות**, לרבות מידת קיומה של הערכת מורים בבית הספר, תדירותה ומידת זיקתה לטיפוח אחריותיות המורה לאורך שנות היישום של הניהול העצמי. **הדרכה והשתלמויות**, לרבות מידת השימוש של בתי הספר בשוברי הדרכה, השינוי שחל בהיקף ההדרכה השתלמויות בבית הספר ושביעות הרצון מהם לאורך שנות יישום הניהול העצמי.

- **פרק שלישי: יישום ההיבטים הכלכליים והתפעוליים של הניהול העצמי (המודל הכלכלי-תפעולי)**

כחלק מהמעבר לניהול עצמי, יצר משרד החינוך מודל כלכלי-תפעולי, שעל פיו אמורות לפעול הרשויות ובכללן בתי הספר בניהול עצמי הכולל שני מרכיבים מרכזיים: הראשון - 'סל תלמיד', המהווה ביטוי לאיגום המשאבים המוקצים על ידי הרשות המקומית ומשרד החינוך והעברתם לרשות בתי הספר, והשני - 'הרשות המקומית כתאגיד מרכז' כאשר הרשות המקומית מהווה את ה'מטרייה' המשפטית-נורמטיבית למימוש האוטונומיה הכלכלית של בית הספר[10]. בנוסף בנה משרד החינוך מסגרת מסודרת להצטרפות רשויות מקומיות למהלך הניהול העצמי, כאשר זו מותנית בחתימה על מסמך הבנות בין משרד החינוך לרשות המקומית, אשר מכיל את הכללים והנהלים הכלכליים והתפעוליים למהלך[11]. האוטונומיה הכלכלית לבית הספר ניתנת לצד הפעלת מנגנוני בקרה אחר התנהלותו הכספית על ידי הרשות המקומית[12],אשר בהם תהליכי הערכה פנים-בית ספריים ותהליכי הערכה חיצוניים[13]. אחד ממנגנוני הבקרה המשמעותיים הוא מאגר המידע הכספי שמהווה תשתית בקרה אינטרנטית עבור בתי הספר, הרשות ומשרד החינוך.

פרק זה יעסוק בכל הנוגע למרכיבים התקציביים המובנים במעבר לניהול עצמי. נבחן את יישום ההיבטים התומכים ביישום המודל הכלכלי קרי, מסמך ההבנות, חלוקת תחומי האחריות ובניית 'סל התלמיד', נתייחס להיבטים הקשורים בהיקף ההכנסות לבית הספר ומאזן התקציב ובהיבטים תפעוליים בניהול התקציב, כגון סדירות העברת הכספים מהרשות לבית הספר והנהלים הכרוכים בה. בנוסף תהיה התייחסות לשינויי תפקידים מנהלתיים וכן למנגנוני בקרה ולשקיפות.

המידע בפרק מאורגן בחמישה תתי-פרקים עיקריים: **מסמך ההבנות וחלוקת תחומי האחריות** בין הרשות המקומית לבתי הספר. **האם הכסף מספיק ולמה?**, לרבות מצב המאזן בבית הספר, אופן חלוקת התקציב בין הוצאות אחזקה להוצאות על פדגוגיה, תהליכי ייעול וחיסכון והכנסות נוספות. **היבטים תפעוליים בניהול התקציב**, לרבות סדירות העברת כספים, הגדרת נהלים, ושינויים בהתנהלות התקציבית של בית הספר בעקבות הניהול העצמי. **תפיסת התפקיד של המזכירות**

---

10 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 33-40

11 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), נספח אסטרטגי ליישום- עמ' 53-56

12 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 9

13 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 31

והשרתים ושינויים שחלו בתפקידם בעקבות הניהול העצמי. בקרה ושקיפות, לרבות מעקב פנימי אחר ההוצאות וההכנסות ובקרה חיצונית על ההתנהלות הכספית של בית הספר.

- **פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי להטמעת הניהול עצמי**

מערך ההכשרה והליווי מהווה נדבך מרכזי וחשוב בתהליך ההטמעה בהיותו של זה תלוי בשינוי מבני הכוח והיחסים הארגוניים בין הגורמים ובשינוי תפיסות, עמדות, נהלים והרגלי עבודה אשר מושרשים עמוק בתרבות הניהולית.[14]

בפרק זה נתמקד בליווי ובהדרכה הפרטנית שניתנה לרשויות המקומיות ולבתי הספר, תוך התייחסות לנושאים הבאים: **הליווי מטעם המינהלת**, לרבות ההכשרות הכלליות של המינהלת והקשר שלה עם הרשויות, המפקחים ובתי הספר. **הייעוץ הכלכלי** לרשויות המקומיות ולבתי הספר ושביעות הרצון ממנו. **הייעוץ הארגוני** לבתי הספר ושביעות הרצון ממנו.

- **פרק חמישי: מהלך הניהול העצמי ושביעות רצון ממנו**

בפרק החמישי והאחרון נרכז את שעלה בפרקים השונים, לגבי טביעת אצבעו של מהלך הניהול העצמי בשנת היישום השלישית (תשע"ד), כפי שהיא באה לידי ביטוי בהטמעת חמשת עקרונות הניהול העצמי – **מיקוד שליטה פנימי**, **ביזור והאצלת סמכויות**, **אחריותיות**, בית הספר **כארגון לומד** ופיתוח **יחסי בית ספר-סביבה**. כן יוצגו בפרק עדויות על אודות מידת שביעות הרצון מהמהלך בבתי ספר וברשויות המקומיות. יש לציין כי בשנה האחרונה נוסף גם עקרון שישי המתייחס **לניהול מושכל של משאבים**, אך הטמעתו לא נבחנה בדוח זה.

בפרק זה נבחן עד כמה כל עיקרון בא לידי ביטוי בהתנהלות בתי הספר, באילו אופנים, ועד כמה מדובר בעקרונות מעשיים או שמא רק בסיסמאות. נבחן אם משהו השתנה בתפיסות ובעמדות של הגורמים השונים, אם ניכר כי העקרונות מוטמעים ברמות השונות ואם קיימים מנגנונים ותהליכים למימוש העקרונות.

---

[14] תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 41

שיטה

מחקר הערכה בשנת היישום השלישית של המהלך (תשע"ד) התבסס על מערך מחקר משולב - כמותי ואיכותני, על מנת לבחון את שאלות המחקר ולקבל תמונת מצב מלאה ככל הניתן על הנעשה בבתי ספר שבהם הוחל ביישום הניהול העצמי. להלן, יפורטו כלי ההערכה שבהם נעשה שימוש המחקר ההערכה, האוכלוסייה הנחקרת ונתוני ההשבה.

1. מערך ההערכה הכמותית

1.1. כלי הערכה

מוקד המחקר הנוכחי הינו הערכת הביצוע ליישום הניהול העצמי בבתי הספר שזו להם שנתם השלישית ליישום המהלך. בשנת היישום השנייה (שנה"ל תשע"ג) נבנו שאלונים ייעודיים למנהלים, למזכירות ולמורים בבתי הספר שבהם החל יישום הניהול העצמי בשנה"ל תשע"ב במטרה לבחון את התמורות שחלו בעקבות יישום המעבר לניהול עצמי בבתי הספר. במהלך השנה הנוכחית (תשע"ד) הועברו שוב אותם שאלונים[15], למנהלים, למזכירות ולמורים.

בקרב מובילי התכנית, מנהלי התכנית במחוזות, המפקחים, ומנהלי אגפי החינוך ברשויות המעורבים ביישום המעבר לניהול עצמי לא נאספו נתונים כמותיים בשל מספרם המצומצם שאינו מאפשר ניתוח סטטיסטי של מידע כמותי, ולכן נאסף מידע איכותני בלבד.

בשאיפה ללכוד את מגוון נקודות המבט של אנשי הצוות בסוגיות הנידונות, שאלוני המנהלים, המזכירות והמורים בנויים מבסיס שאלות משותף שאליו נלוות שאלות ייחודיות לכל אחת מקבוצות המקצוע בהיבטים הרלוונטיים לתחום עיסוקן. השאלונים התמקדו בנושאים הבאים:

- יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים של הניהול העצמי
- יישום ההיבטים הכלכליים והתפעוליים של הניהול העצמי
- מערך היחסים הארגוניים של בית-ספר עם שותפיו השונים על רקע המעבר לניהול עצמי
- יישום עקרונות הניהול העצמי בבית הספר
- מערך ההכשרה והליווי לצורך הטמעת המעבר לניהול עצמי
- תפיסת הפוטנציאל ושביעות הרצון ממהלך הניהול העצמי

השאלונים הועברו במסגרת ראיונות טלפוניים במהלך החודשים יוני-ספטמבר 2014.

---

15 נערכו כמה שינויים קלים בשאלונים, שנבעו מקשיים בניתוח שאלות מסוימות בשנה הקודמת והסרת שאלות שאינן רלוונטיות עוד לשנת היישום השלישית. בכל מקרה שנעשה שינוי בשאלה, יהיה ציון לכך בהצגת הנתונים.

1.2. אוכלוסיית המחקר

בשנת הלימודים תשע"ב הופעל כאמור פיילוט לחידוש, העמקה והסדרה של מעבר בתי הספר לניהול עצמי ב-166 בתי ספר יסודיים וב-17 רשויות מקומיות במחוזות תל אביב וחיפה[16]. הפיילוט כלל רשויות ובתי ספר ותיקים בניהול עצמי (אשר הצטרפו בשנות ה-90) וכן רשויות ובתי ספר חדשים בניהול עצמי. הפיילוט לווה בהערכה מעצבת שהתבססה על שיטות מחקר איכותניות.

בשנות הלימודים תשע"ג ותשע"ד, הורחב המהלך לכלל הארץ וכלל רשויות ובתי ספר מששת המחוזות (תל אביב, חיפה, מרכז, צפון, ירושלים ומנח"י, ודרום). עם זאת, בדוח זה נתמקד רק בליווי השנה השלישית של בתי הספר והרשויות במחוזות תל אביב וחיפה שהשתייכו לפיילוט[17].

בית הספר הוגדר כיחידת המחקר הבסיסית, ותוכנן כי מידע על אודות כל אחד מבתי הספר בתכנית יתקבל באמצעות ריאיון טלפוני עם המנהל, המזכירה וארבעה מורים שנבחרו בדגימה אקראית[18].

ב-2012 הוצאה הרשות בסמ"ה מהתכנית ושני בתי ספר נוספים במחוז חיפה נסגרו, ולפיכך אוכלוסיית המחקר כללה 161 בתי ספר מ-16 רשויות. במהלך איסוף הנתונים התברר כי כמה מהנתונים שהועברו אינם מדויקים, כך שחלק מבעלי התפקידים אינם משמשים עוד מסיבות שונות בתפקידם במהלך שנת הלימודים תשע"ג[19], ועל כן הוצאו גם הם מאוכלוסיית המחקר.

בסיכומו של דבר כללה אוכלוסיית המחקר 157 מנהלים, 159 מזכירות ו-566 מורים המשתייכים ל-160 בתי ספר ב-16 רשויות.

1.3. נתוני השבה

מנהלים: מקרב 157 מנהלי בתי הספר שבאוכלוסיית המחקר השיבו על השאלון 83 מנהלים, קרי 53% מהמנהלים שבמדגם. 40 מנהלים (26% מכלל המדגם) לא ניתן היה להשיג, 14 מנהלים (9%) סירבו להתראיין ו-16 נוספים (10% מהמדגם) טענו כי התכנית אינה מיושמת בבית הספר ולכן לא הסכימו להתראיין (זאת אף שבתי הספר הללו אכן מתוקצבים כמוסדות בניהול עצמי). 4 (3%) נוספים טענו כי רואיינו כבר. אם מנכים את הטוענים כי בית הספר אינו בניהול עצמי מאוכלוסיית המחקר, שיעור ההשבה עומד על 59%.

מזכירות: מקרב 159 המזכירות שבאוכלוסייה השיבו על השאלון הייעודי 109 מזכירות (69%). 36 מזכירות לא ניתן היה להשיג (23% מהמדגם), 10 מזכירות (6%) סירבו להתראיין ו-4 נוספות (3% מהמדגם) טענו כי התכנית אינה מיושמת בבית הספר ולכן לא הסכימו להתראיין. אם מנכים את הטוענים כי בית הספר אינו בניהול עצמי מאוכלוסיית המחקר, שיעור ההשבה עומד על 70%.

---

16 בנוסף נכללו במחקר חמישה בתי ספר ממחוז מרכז אשר בשל מספרם המצומצם לא נכללו באוכלוסיית המחקר הנוכחי.

17 בדוח נפרד תהיה התייחסות לנתונים מ-2013 ומה-2014 מרשויות ומבתי ספר שהצטרפו לניהול עצמי בתשע"ג ובתשע"ד.

18 דגימת המורים שבוצעה ב-2014 נעשתה באופן בלתי תלוי בדגימת המורים שנעשתה באיסוף הנתונים שנה קודם לכן.

19 סיבות להוצאה מאוכלוסיית המחקר: חופשת לידה, חופשת מחלה, יציאה לגמלאות, שינוי תפקיד, מעבר לבית ספר אחר, קשיי שפה, פטירה, שהייה בחו"ל, שבתון.

מורים: 365 מורים השיבו על השאלון, שיעור השבה של 65%. הסיבות לאי-השבה כללו קשיים באיתור המורים (63 מורים, 11% מהמדגם), סירוב כללי להתראיין (56 מורים, 10% מהמדגם) וסירוב לענות על השאלון על רקע טענה כי הניהול העצמי אינו מיושם בבתי הספר (58 מורים, 10% מהמדגם). 21 מורים נוספים (4%) טענו כי רואיינו כבר. אם מנכים את הטוענים כי בית הספר אינו בניהול עצמי מאוכלוסיית המחקר, שיעור ההשבה עומד על 72%.

לוח 1: אוכלוסיית המחקר ושיעורי השבה

	מנהלים	מזכירות	מורים
אוכלוסיית המחקר	157	159	563
מספר המשיבים לשאלון	83	109	365
שיעור השבה	53%	69%	65%
שיעור השבה מאוכלוסייה מצומצמת[20]	59%	70%	72%

בסך הכול, , מכלל בתי הספר שבאוכלוסיית המחקר, להוציא בית ספר אחד, גורם מקצועי אחד לפחות - מנהל, מזכירה או מורה – השיב על השאלון הייעודי לו, משמע ניתוח הנתונים מתייחס ל-160 בתי ספר.

בחינת מאפייני בתי הספר הללו מעלה כי למעלה ממחציתם (57%) מוגדרים בתי ספר ותיקים בניהול עצמי; 70% מבתי הספר משויכים למחוז חיפה והשאר למחוז תל אביב; 82% מהמוסדות משתייכים למגזר דוברי העברית (82% מהם בפיקוח ממלכתי, 18% בפיקוח ממלכתי-דתי) ו-18% למגזר דוברי הערבית; למעלה מ-70% מבתי הספר מוגדרים כבתי ספר גדולים (מונים מעל 300 תלמידים). בבחינת מדדי הטיפוח נמצא כי 37% מבתי הספר הינם ברמה סוציו-אקונומית גבוהה (מדד טיפוח נמוך), 36% ברמה בינונית ו-28% ברמה סוציו-אקונומית נמוכה (מדד טיפוח 7 ומעלה). על אף אחוזי ההשבה הנמוכים יחסית, לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין קבוצות המשיבים השונות בהשוואה לפילוח בתי הספר וכן בהשוואה לנתוני המשיבים בשנה שעברה (שנת הלימודים תשע"ג)[21].

2. מערך ההערכה האיכותנית

2.1. כלי ההערכה

במסגרת מערך ההערכה האיכותני נעשה ניסיון ללמוד ולהכיר לעומק את סיפור הניהול העצמי במספר מוגבל של רשויות מקומיות באמצעות ראיונות עומק חצי מובנים. מטרת ההערכה האיכותנית היא להציג את קשת הדעות ונקודות המבט בנוגע למהלך, גם אם הן אינן מייצגות את דעת הרוב.

---

20 אוכלוסייה בניכוי משיבים שטענו שבית הספר אינו בניהול עצמי

21 סיכום מאפייני בתי הספר הנכללים בהערכה הכמותית, כמו גם פירוט מאפייני בתי הספר בנפרד עבור כל אחת מקבוצות המשיבים בניתוח הכמותי (מנהלים, מזכירות ומורים) מופיעים בטבלה 1 בנספח.

ההערכה האיכותנית מאפשרת העמקה במהלך, תוך התייחסות לקולות, לתפיסות ולכוחות של בעלי תפקידים שונים, ובכך היא מבקשת ללמוד על אופנויות היישום של המהלך הלכה למעשה, כמו גם על נקודות החוזק והחולשה שלו.

במסגרת מחקר ההערכה רואיינו בעלי תפקידים שונים הנוגעים למהלך בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבחרו: מנהלי אגפי חינוך ומנהלי כספים או גזברים, מפקחים כוללים, ומנהלי בתי ספר. כמו כן, רואיינו במסגרת המחקר חברים בִמינהלת הניהול העצמי – המנהלת הפדגוגית, המנהל הכלכלי, ממונים מחוזיים, יועצים ארגוניים מחוזיים, יועצת ארגונית ארצית ויועצת כלכלית ארצית. הראיונות התקיימו בחודשים מאי-יולי 2014, לקראת סיומה של שנת היישום השלישית של המהלך.

מתווה הראיונות נגע בנושאים הבאים:

- **סטאטוס הניהול העצמי והשינויים שחלו בו בהשוואה לשנה שעברה** (שנת היישום השנייה). שינויים שחלו במהות התפקיד של המרואיין בעקבות הניהול העצמי.
- היבטים ב**מודל הכלכלי** של הניהול עצמי: סל תלמיד, העברת התקציב לידי בית הספר, הכנסות נוספות, תכנון וניהול של התקציב, בקרה תקציבית וכספית, יתרונות במודל הכלכלי של הניהול העצמי.
- היבטים ב**מערך הארגוני-ניהולי** של בית-הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי: ניהול כוח האדם, עבודת הצוות, תהליך בניית תכנית עבודה.
- היבטים ב**מערך הפדגוגי** בבית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי: גמישות פדגוגית, התאמת תכנית הלימודים ומערכת השעות לצורכי בית הספר, ייזום של יוזמות פדגוגיות, הדרכה והשתלמות של צוות בית הספר והקצאת משאבים פדגוגיים לצורכי צוות בית הספר.
- **הסביבה התומכת** של הניהול העצמי: וועדה מלווה, פורום המ"מים, וועדת יישום ניהול עצמי יישובית/מחוזית, הכשרה בנושא הניהול העצמי למנהל/ת בית הספר ולחברים בצוות, ליווי והנחייה של המנהל/ת בהטמעת המודל ותמיכת הרשות המקומית בהטמעת הניהול העצמי.
- **תפיסת מודל הניהול העצמי בפרספקטיבה של שנת היישום השלישית**: האם הוא זוכה לתמיכה? מהן מטרותיו והאם הן משותפות לכל הגורמים הרלוונטיים? מהו הפוטנציאל שלו? כיצד הוא משפיע על אחריותיות (Accountability) בית הספר? האם הוא הביא להרחבת הסמכות והיכולת של מנהל בית הספר להוביל אותו להישגים גבוהים יותר מאשר בעבר? האם הוא יכול ליצור שינוי אמתי שיחזיק לאורך זמן? האם ביכולתו להוביל לשיפור ההישגים והאקלים הלימודי-חברתי בבית הספר?
- **מחשבות על מהלך היישום וההטמעה** של הניהול העצמי: מהם הגורמים המקדמים והגורמים המעכבים את היישום וההטמעה של הניהול העצמי? מה ניתן לעשות כדי להגדיל את הסיכוי להצלחת המהלך? מה מומלץ לשנות ובמה הכי חשוב לטפל?
- **סיכום וסיום**: בסיכומו של דבר, במה ניכרת טביעת האצבע של הניהול העצמי? האם יש להמשיך במודול הניהול העצמי או לחזור לימים בטרם הפעלת מודל הניהול העצמי?

בנוסף, התקיימו במסגרת מחקר ההערכה תצפיות במפגשי הוועדה המלווה ב-18 בתי ספר בחמש רשויות מקומיות שונות במחוזות חיפה והתיישבותי (רשות אחת דוברת ערבית וארבע דוברות עברית). התצפיות התקיימו בחודש יוני 2014, לקראת סיומה של שנת הלימודים תשע"ד.

התצפיות בדקו את התנהלות הוועדה המלווה בהיבטים הבאים: זהות ומספר המשתתפים בוועדה, משך זמן הוועדה, זהות מוביל הוועדה, נושאים מרכזיים שעלו בוועדה, היבטים של תכנון פדגוגי-תקציבי שעלו בוועדה ועוד. כמו כן, נבדקו האווירה בוועדה, המשקל הסגולי של המשתתפים בוועדה, אופן קבלת ההחלטות בוועדה, הדינמיקה של הדיון בוועדה, טביעת הרגל של היועצים הארגוניים בוועדה ועוד.

2.2. אוכלוסיית המחקר

לצורך המחקר האיכותני נדגמו בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) שמונה רשויות מקומיות ממחוזות חיפה ותל-אביב, שתי רשויות מקומיות דוברות ערבית, ארבע רשויות מקומיות דוברות עברית ושתי רשויות מקומיות דוברות עברית ותיקות בניהול עצמי (משנות התשעים). הראיונות ברשויות שנדגמו התקיימו בשנה הראשונה למחקר (תשע"ב), בשנה השנייה למחקר (תשע"ג) ובשנה הנוכחית – השנה השלישית למחקר (תשע"ד).

בכל אחת מהרשויות המקומיות שנדגמו רואיינו בשנה השלישית למחקר, מנהל אגף החינוך, גזבר הרשות או חשב אגף החינוך, שני מנהלי בתי ספר יסודיים והמפקח הכולל של בתי הספר היסודיים (ממלכתי או ממ"ד). בנוסף, רואיינו בעלי תפקידים נוספים במחוזות תל-אביב וחיפה במִינהלת הניהול העצמי.

בסך הכול רואיינו במסגרת המחקר האיכותני בתשע"ד 49 בעלי תפקידים שונים. כל ריאיון ארך כשעה ומחצה בממוצע. להלן פירוט בעלי התפקידים שרואיינו במחקר:

לוח 2: מספר המרואיינים על פי תפקיד

הגדרת התפקיד	רואיינו
חברי מִינהלת הניהול העצמי[22]	8
מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות[23]	7
גזברים / חשבי אגף החינוך ברשויות המקומיות	8
מפקחים כוללים	10
מנהלי בתי ספר	16
סה"כ	**49**

[22] חברי המינהלת כוללים את בעלי התפקידים הבאים: המנהלת הפדגוגית, המנהל הכלכלי, הממונים המחוזיים, יועצת ארגונית ארצית, יועצים ארגוניים מחוזיים ויועץ כלכלי ארצי.

[23] מנהל אגף החינוך באחת הרשויות המקומיות סיים את תפקידו כחודשיים לפני מועד הריאיון ולא היה ניתן לראיין אותו.

עיקרי הדברים והמלצות

הערכת "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי בקרב מצטרפי תשע"ב" הוא מחקר הערכה תלת-שנתי, ומטרתו היא לבחון ולהעריך את היישום וההטמעה של הניהול עצמי ברשויות מקומיות במחוזות תל אביב וחיפה אשר לקחו חלק בפיילוט המעבר לניהול עצמי. מחקר ההערכה החל בשנת היישום הראשונה של הניהול העצמי (תשע"ב) וממשיך עד שנת היישום השלישית שלו (תשע"ד). דוח זה יתמקד בממצאים של שנת היישום השלישית (תשע"ד), אך יתייחס באופן השוואתי גם לממצאים של שנות היישום הראשונה והשנייה (תשע"ב-תשע"ג).

לאחר שבשנת היישום הראשונה (תשע"ב) עלו עדויות רבות לחסמים, חששות ולחוסר אמון לגבי היתכנות הניהול העצמי, כמו גם עיכובים בהיערכות לקראתו, הרי שלקראת סוף שנת היישום השלישית (תשע"ד) קיימת **שביעות רצון גבוהה מהמהלך** בקרב בעלי התפקידים שהשתתפו במחקר ההערכה – מנהלי אגפי חינוך וגזברים ברשויות המקומיות, מפקחים כוללים, מנהלי בתי ספר מורים ומזכירות.

עוד נראה כי בהשוואה לשנת היישום הראשונה חל שיפור בשנת היישום השלישית במידת **ההסכמה עם הרציונל והעקרונות של הניהול העצמי, ומיוחס לו פוטנציאל חיובי לקדם ולשפר את מערכת החינוך**, בעיקר בתחומים אלה: האקלים הבית ספרי, העשרת הידע של התלמידים, הראייה המערכתית-אינטגרטיבית של כלל העשייה הבית ספרית והישגי התלמידים.

בחינת יישום חמשת יסודות הניהול העצמי, מלמדת כי בהשוואה לשנת היישום הראשונה חלה בשנת היישום השלישית **התקדמות בהטמעת יסודות הניהול העצמי** ובעיקר במיקוד השליטה הפנימי ובביזור ובהאצלת הסמכויות בבתי הספר.

מיקוד שליטה פנימי - מרבית המנהלים והמורים חשים כי חלה עלייה במידת הגמישות הפדגוגית של בית הספר וחל שינוי לטובה ביכולתם להיענות לצורכי התלמידים בעקבות המעבר לניהול עצמי. בנוסף, מרבית המנהלים חשים שינוי לטובה במרכיבים רבים בתפקידם, המאפשרים להם לנהל את בית הספר, למשל: יכולת קבלת ההחלטות בתפקיד, מרחב הסמכויות, הניהול התקציבי, הניהול הפדגוגי וגם ניהול כוח האדם.

ביזור והאצלת סמכויות - כמחצית מהמורים מייחסים לניהול העצמי תרומה לתחושת האוטונומיה שלהם, ויותר מורים בשנת היישום השלישית מעריכים כי מידת האוטונומיה שלהם עלתה בעקבות המעבר לניהול עצמי, בהשוואה לשנת היישום השנייה. לעומת זאת, בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית פחות ממחצית מהמורים חשים כי הם שותפים בקבלת ההחלטות בבית הספר וכמחצית מהמורים דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי הם חשים שותפות רבה יותר בקבלת ההחלטות בבית הספר. כלומר, הניהול העצמי הביא לשינוי באוטונומיה ובגיבוי שמקבלים המורים, אך לא הפך אותם ליותר שותפים בתהליכים הבית ספריים.

אחריותיות - ניכר כי קיים בסיס לאחריותיות ברמת המורה, ממצא המבוסס על המנגנון להערכת מורים של משרד החינוך. מרבית המורים מדווחים על הערכה שמתבצעת באופן שגרתי, עם זאת, לא

ניכר שינוי בתחום זה בעקבות הניהול העצמי. ברמת בית הספר, הוועדה המלווה המהווה את המנגנון המרכזי שתומך בתחום זה, פועלת רק בשני שלישים מבתי הספר, וניכר כי יש עוד מקום להעמיק את מיסודה. כלומר, האחריותיות ברמת המורה קיימת אך לא הושפעה במיוחד מהניהול העצמי, והאחריותיות ברמת בית הספר התפתחה בעקבות הניהול העצמי אך היא אמורה להקיף יותר בתי ספר ולהפוך לחלק מהתרבות הניהולית של בתי הספר.

בית הספר כארגון לומד - בשנת היישום השלישית נמצא כי מרבית מנהלי בתי הספר מדווחים על שימוש בשובר הדרכה ונראה כי חלה עלייה במידת שביעות הרצון שלהם מההדרכות המבוצעות בבית ספר. בהתייחס להשתלמויות הפנים-בית ספריות, שביעות הרצון מהן גבוהה יותר, אך דומה לשנת היישום השנייה. כלומר, ניתן להניח שהניהול העצמי תרם לאיכות ההדרכה בבתי הספר בזכות האוטונומיה שניתנה להם, אך הדבר אינו ניכר בהתייחס להשתלמויות המוסדיות.

יחסי בית-ספר סביבה (הורים וקהילה) - בשנת היישום השלישית נראה כי חלה עלייה בשיעור המנהלים המדווחים על הרחבת מעגל השותפים בפעילות הבית ספרית, בעיקר הורים וגורמים ברשות. בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים מעריכים כי מעורבות הגורמים הנוספים תורמת להתנהלות התקינה של בית הספר. כלומר, ניתן להניח כי הניהול העצמי תרם להרחבת מעגל השותפים אך לא לתרומתו של מעגל זה להתנהלות בית הספר.

3. עיקרי הממצאים

יחסי בית הספר עם הרשות המקומית והפיקוח

- בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים בשנת היישום השלישית (84%) מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד עם הטענה כי בית הספר והרשות פועלים בשיתוף פעולה מלא לטובת קידום מטרות בית הספר.
- בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים בשנת היישום השלישית (84%) מדווחים כי הם מרגישים שיש להם גיבוי מהרשות וממשרד החינוך להחלטות שהם מקבלים, וניכר כי בשנת היישום השלישית יותר מנהלים מייחסים את השיפור בתחושת הגיבוי למעבר לניהול עצמי.
- מנהל אגף החינוך הוא דמות משמעותית בבית הספר הן בהתנהלות התקציבית והן בהתנהלות הפדגוגית, כאשר מהראיונות עולה כי רבים מהם רואים שינוי בתפקידם בעקבות המעבר לניהול עצמי המאפשר להם מעורבות וניהול היבטים פדגוגיים רחבים וכלל יישוביים במקום התעסקות בתחזוקה השוטפת של בתי הספר.
- המפקחים מעורבים בעיקר בהתנהלות הפדגוגית, אך עם הזמן ניכר כי מעורבותם בתחומים התקציביים עולה אף היא. מהראיונות עולה כי בקרב חלק מהמפקחים הוטמעה תפיסת הניהול העצמי, כך שהם רואים במעורבותם בהיבטים התקציביים העמקה של ליווי התהליכים הפדגוגיים בבית הספר.
- מנהל אגף החינוך הוא הגורם שאליו פונים כשלושה רבעים מקרב מנהלי בתי הספר (73%) כאשר מתעוררות בעיות הקשורות בניהול העצמי - ירידה בהשוואה לשנת היישום השנייה (79%).

- מפקח בית הספר הוא הגורם שאליו פונים כמחצית ממנהלי בתי הספר (53%) כאשר מתעוררות בעיות הקשורות בניהול העצמי - עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (42%).

מעורבות גורמים נוספים בנעשה בבית הספר

- למעלה משלושה רבעים מקרב מנהלי בתי הספר דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי הורחב מעגל השותפים בפעילות הבית ספרית. בהשוואה לשנת היישום השנייה, חלה עלייה באחוז המנהלים המדווחים על כך (78% לעומת 71% בהתאמה).
- בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים מעריכים כי מעורבות גורמים נוספים תורמת להתנהלות התקינה של בית הספר (74%). עם זאת כעשירית מעריכים כי היא פוגעת (8%).
- מדיווחי המורים בשנת היישום השלישית עולה כי למעלה ממחציתם מעריכים כי חל שינוי לטובה ביחסי הגומלין בין המעורבים בעשייה הבית ספרית בעקבות המעבר לניהול עצמי (57%).
- בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים (63%) מעריכים כי הקשר בין בית הספר להורים לא השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי, וכשליש מהמנהלים מעריכים כי חל שינוי לטובה (36%). בהמשך לכך בראיונות עלה כי בחלק מבתי הספר המעבר לניהול עצמי הוביל להעמקת המעורבות של ההורים בעשייה הבית ספרית.

מסגרות ארגוניות – פורום המ"מים והוועדה המלווה

- <u>פורום המ"מים</u> - מרבית מנהלי בתי הספר (71%) דיווחו בשנת היישום השלישית כי מתקיים פורום מ"מים ברשות המקומית, לעומת 63% שדיווחו זאת בשנת היישום השנייה. כמעט כל המנהלים (96%) ציינו כי הפורום תורם במידה כלשהי להתנהלות בית הספר, עלייה קלה ביחס לשנת היישום השנייה, אך פחות ממחצית ייחסו לו תרומה רבה עד רבה מאוד (42%).
- <u>הוועדה המלווה</u> - בדומה לשנת היישום השנייה, כשני שלישים (65%) ממנהלי בתי הספר בשנת היישום השלישית מדווחים כי הוקמה ועדה מלווה לבית הספר וכמעט כל המנהלים מייחסים תרומה כלשהי של הוועדה המלווה להתנהלות בית הספר (91%), אך מתוכם מעט פחות ממחצית מעריכים כי הוועדה המלווה תורמת במידה רבה עד רבה מאוד (40%).
- בראיונות מרבית המנהלים התייחסו לתרומת הוועדה המלווה, בין בכך שהיא מוסיפה את הממד התקציבי לדיון, ובין בכך שהיא יוצרת התכנסות של מספר גורמים יחד - דבר המאפשר קבלת נקודות מבט מגוונות על תכנית העבודה. מנגד היו גם מנהלים שחשו כי הוועדה לא תורמת באופן שהיו רוצים והיא בעיקר גוזלת זמן.
- מהתצפיות בוועדות המלוות עולה כי במפגשים קיימת אווירה של שיתוף פעולה בין הגורמים השונים ועולה מסר של סיוע, תמיכה ופרגון לפועלם של בתי הספר. המורים מעורבים בדיוני הוועדה ומציגים בה פרויקטים שבהם הם לוקחים חלק. ניכר גם כי במפגשי הוועדה עוסקים בנושאים המרכזיים בחיי בית הספר כגון נושא הלמידה המשמעותית וכי הוועדה המלווה אינה מסגרת של הניהול העצמי בלבד.
- עם זאת, עלה בתצפיות כי מפגשי הוועדה המלווה זהים על פי רוב למפגשי הסטטוס שהיו קיימים גם קודם לכן. למעט בוועדה אחת, פורמט תכנית העבודה מקושרת התקציב לא הוצג במפגשי הוועדות, ומשאבי הניהול העצמי כמעט לא הוזכרו. גם שינוי מערך היחסים לא יושם, כאשר במקום

מנהל בית הספר, שהיה אמור לרכז את הוועדה המלווה, ברוב המקרים המפקח הוא העומד בראש הוועדה המלווה, מכנס אותה וקובע את סדר היום.

גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית

- מרבית המנהלים והמורים בשנת היישום השלישית (69% ו-60% בהתאמה) חשים כי חלה עלייה במידת הגמישות הפדגוגית בעקבות המעבר לניהול עצמי, בהשוואה לאלה שדווחו כך בשנת היישום השנייה (66% ו-56% בהתאמה).
- מרבית המנהלים והמורים בשנת היישום השלישית (75% ו-69% בהתאמה) חשים כי חל שינוי לטובה ביכולת בית הספר להיענות לצורכי התלמידים בעקבות המעבר לניהול עצמי, בהשוואה לאלה שדיווחו כך בשנת היישום השנייה (71% ו-63% בהתאמה).
- מנהלים ומורים בשנת היישום השלישית מדווחים על גדילה בהיקף היוזמות הפדגוגיות שמעלים מורים (77% ו – 65% בהתאמה) בהשוואה לשנת היישום השנייה (61% ו-56% בהתאמה).
- מהראיונות עולה כי גם בשנת היישום השלישית עדיין יש התייחסות של המנהלים להיעדר גמישות פדגוגית בשעות התקן בהינתן מסמך המתנ"ה ובמתח שבין המתנ"ה לבין תפיסת הניהול העצמי. זאת אף על פי שהורחב שיעור השעות שבהן מותרת גמישות פדגוגית.
- בכל הנוגע ליכולת בית הספר לקדם יוזמות פדגוגיות, מהראיונות עולה כי המעבר לניהול עצמי הביא למהפכה ביכולות בית הספר לתכנן ולבצע תכניות פדגוגיות באופן עצמאי, לשכור שירותים של אנשי מקצוע, לפתח את הסביבה הלימודית, לרכוש עזרים פדגוגיים וכדומה. בחלק מבתי הספר אף הוצגו תכניות ארוכות טווח שיצאו לפועל. עם זאת, עדיין ישנם מנהלים הרואים רק שינוי קטן בגמישות הפדגוגית בעקבות המעבר לניהול עצמי. סביר כי בחלק מהמקרים אכן מדובר בתקציב נמוך, ובמקרים אחרים ביכולות מוגבלות של המנהל לנצל את הפוטנציאל שקיים בתקציב.

תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב

- מרבית המנהלים (68%) בשנת היישום השלישית מעריכים כי מאז המעבר לניהול עצמי סוגיות תקציביות משמשות יותר כבסיס לעדכון תכניות העבודה בבית הספר - עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (61%).
- מהראיונות עולה כי במרבית בתי הספר נעשה חיבור בין תכנית העבודה לתקציב המיועד לביצוע, גם אם לא נעשה שימוש בגיליון האקסל שנבנה לצורך כך על ידי המִינהלת. חלק מהמנהלים אף בנו יעדים ארוכי טווח וקצרי טווח וחיברו אותם למקורות תקציביים.

תפקיד מנהל בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי

- בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים (68%) העריכו כי תפקיד מנהל בית הספר השתנה במידה רבה עד רבה מאוד בעקבות המעבר לניהול עצמי.
- התחומים שהשתנו לחיוב הם: הניהול התקציבי (90%), הניהול הפדגוגי (88%), יכולת קבלת ההחלטות בתפקיד (86%), מרחב הסמכויות בתפקיד (77%) והעבודה על פי נהלים ברורים ומוגדרים (72%).

- לעומת זאת, נושא עומס העבודה נתפס על ידי מחצית מהמנהלים (53%) כתחום שהשתנה לרעה[24] בעקבות המעבר לניהול עצמי. כמו כן, יש לציין כי לגבי כל התחומים חל שיפור בהשוואה לשנת היישום השנייה. בראיונות עולה כי בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים התרגלו לדפוסי העבודה החדשים ורואים בעיקר את יתרונות הניהול העצמי.
- נראה כי עם הזמן ישנה עלייה בשיעור המנהלים שחשים כי יש בידיהם כלים מספקים לניהול תקציב בית הספר במידה רבה מאוד (59% בשנת היישום השלישית לעומת 42% בשנייה). מהראיונות עולה כי בשנת היישום השלישית יותר מנהלים חשים שליטה במשאבי בית הספר, המאפשרת אוטונומיה ויכולת ביצוע משופרת בהיבט התקציבי-לוגיסטי ובהיבט הפדגוגי.
- עוד עולה בראיונות כי מרבית המנהלים מבינים את תפיסת הניהול העצמי, שעל פיה ניהול המשאבים הוא רק כלי לקידום הפדגוגיה בבית הספר, ונראה כי מנהלי אגפי החינוך והמפקחים תומכים ומכווינים את המנהלים לתפיסה זו.

תפקיד המורה עם בעקבות המעבר לניהול עצמי

- בשנת היישום השלישית פחות ממחצית מהמורים מציינים כי תפקידם השתנה במידה כלשהי בעקבות המעבר לניהול עצמי (44%), יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (33%). מבין אלה שדיווחו על שינוי מרביתם חשים כי חל שינוי לטובה (90%).
- במרבית בתי הספר מדווחים המורים כי סוגיות תקציביות נידונות בישיבות הצוות (71%), אם כי רק 18% ציינו כי הדבר נעשה באופן שוטף. לא נראה כי חל שינוי בנושא זה בהשוואה לשנת היישום השנייה.
- כשליש מהמורים (30%) דיווחו כי אמנם לא ניתן להם תקציב ייעודי, אולם יותר קל להם לקבל תקצוב מהמנהל ליוזמות המועלות על ידם.
- כמחצית מהמורים (48%) בשנת היישום השלישית חווים יותר אוטונומיה בעקבות המעבר לניהול עצמי, בהשוואה לשנת היישום השנייה (36%).
- מעל מחצית המנהלים (61%) וכמחצית מהמורים (52%) בשנת היישום השלישית, סבורים כי חלו תמורות חיוביות בעבודת צוות בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, ללא שינוי בהשוואה לשנת היישום השנייה.
- מהראיונות עולה כי המנהלים מתייחסים למעורבות המורים, וכי מבחינתם המנגנון המרכזי למעורבות הוא יצירת שקיפות, וזאת באמצעות שיתוף המורים ובעיקר הרכזים בקבלת ההחלטות התקציביות. לתפיסתם, המורים יודעים לאן הולך הכסף, דבר שמוביל ללקיחת אחריות ולפיתוח יוזמות פדגוגיות בקרב המורים.

---

[24] השאלה נוסחה כך שלגבי כל אחד מהתחומים נשאלו המנהלים אם התחום השתנה מאוד לטובה, השתנה לטובה, לא השתנה, השתנה לרעה או השתנה מאוד לרעה, ועל כן הדיווח מתייחס לנוסח זה. עם זאת הפרשנות יכולה להיות שונה ולהתייחס לשינוי שאינו נתפס בהכרח כטוב או רע.

הערכת מורים כבסיס לטיפוח אחריותיות

- רוב מכריע בקרב המורים מדווחים על הערכה שמתבצעת באופן שגרתי על ידי גורמים שונים. עם זאת, רק כשליש (36%) מהמורים ציינו כי ההערכה מהווה בסיס להפעלת סנקציות או מתן תגמול וכמחצית (56%) ציינו שמטרתה היא שינוי תחום האחריות למורה.

התפיסה והיישום של בית הספר כארגון לומד

- בשנת היישום השלישית נמצא כי מרבית מנהלי בתי הספר מדווחים על שימוש בשובר ההדרכה (78%), וניכר כי חלה עלייה במידת שביעות הרצון של המנהלים מההדרכות המבוצעות בבית ספר בהשוואה לשנת היישום השנייה (61% לעומת 52% בהתאמה).

חלוקת התקציב בין הרשות המקומית לבין בתי הספר

- בעוד שבשנת היישום הראשונה כמעט לא נעשתה בנייה דיפרנציאלית של 'סל תלמיד', וגם זו נעשתה רק ברשויות ותיקות בניהול עצמי, עולה בראיונות כי בשנות היישום השנייה והשלישית, הרשויות מיישמות דיפרנציאציה ב'סל התלמיד' בבתי ספר השוכנים במבנה ישן, בבתי ספר בעלי אופי ייחודי ובבתי ספר קטנים. למרות זאת, נשמעו תלונות של מנהלי בתי ספר ומפקחים על שהנושא לא הוסדר והוא נתון באופן מלא לסמכות הרשות המקומית שלא תמיד מפצה את בתי הספר הזקוקים לכך. מהנתונים הכמותיים עולה כי אין קשר בין העברת תחום האחריות לתיקונים גדולים או שיפוצים לבין מצב תשתית בית הספר. בנוסף נמצא כי בתי ספר בעלי תשתית ישנה העריכו יותר כי הוצאות בית הספר גבוהות מהכנסות סל התלמיד, ממצאים המעידים על כך שאין מענה מספק לצרכים השונים של בתי הספר.
- התחומים שבהם הועברה הסמכות התקציבית לרוב בתי הספר הם: אחזקה שוטפת ורכישת הציוד (למעלה מ - 90%), אחזקה כללית ותיקונים "קלים" (למעלה מ-80%).
- התחומים שבהם הועברה הסמכות התקציבית למיעוט מבתי הספר: העסקת כוח עזר ועובדי מינהל (13% ו-4% בהתאמה שנת היישום השלישית), העסקת עובדי שירותים (15% בשנת היישום השלישית לעומת 25% בשנייה), תיקונים "גדולים" או שיפוצים (41% בשנת היישום השלישית לעומת 29% בשנייה).
- ניכר כי כספי 'סל התלמיד' מועברים באופן שוטף וסדיר בעבור מרבית בתי הספר (76%). מהראיונות עולה כי ככל שיש יותר אמון בין מנהלי בתי הספר לרשות, כך עולה תחושת הביטחון של המנהלים כי הכספים יועברו .

האם הכסף מספיק ולמה?

- מרבית המנהלים (58%) בשנת היישום השלישית מעריכים כי הכנסות סל התלמיד מכסות את הוצאות בית הספר (41%) ואף עולות עליהן (17%). עם זאת, אחוז משמעותי (41%) מהמנהלים מעריכים כי ההוצאות גבוהות מההכנסות, פחות בהשוואה לשנת היישום השנייה (47%).
- נראה כי עם הזמן המנהלים מקבלים יותר ביטחון להשתמש בתקציב. בשנת היישום השלישית קרוב לשליש מהם מדווחים כי יסיימו את שנת התקציב באיזון (32%) בהשוואה לרבע לערך

(24%) שדיווחו כך בשנת היישום השנייה. בנוסף, 78% מהמנהלים מציינים כי התקציב משמעותי במידה רבה עד רבה מאוד ליצירת שינוי בבית הספר.

- מהראיונות עולה כי חלק ניכר מבתי הספר מצליחים לחסוך כספים המועברים משנה לשנה ומפנים אותם ליוזמות פדגוגיות, דבר המהווה שיפור משמעותי בהשוואה להתנהלות לפני הניהול העצמי. עם זאת ניכר כי בתי ספר קטנים או בעלי עלויות אחזקה גבוהות (מבנה ישן, שטח גדול וכדומה) מתקשים לשמור על איזון תקציבי. בנוסף עלו עיוותים בהקצאת התקציבים, בייחוד כאשר בבתי הספר מתקיימות פעילויות נוספות כגון פעילות המתנ"ס, ובית הספר אינו משופה באופן שמכסה את ההוצאות הנוספות.
- חשוב לציין כי בבחינת הוצאות בית הספר, המרכיב המרכזי בתקציב בית הספר הם הצרכים הפדגוגיים ולאחריהם הצרכים התפעוליים. בנוסף נראה כי עם הזמן יותר מנהלים מדווחים על ניצול מלוא התקציב.

תהליכי ייעול וחיסכון

- מרבית המנהלים (90%) בשנת היישום השלישית מדווחים כי הנהיגו מהלכי חיסכון והתייעלות חדשים, עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (83%). רובם ציינו חיסכון ישיר באמצעות הפחתת שימוש, בפרט בנוגע לשכפולים, חשמל ומים (97%), וחלקם ציינו העלאת מודעות לחיסכון, שימוש בתהליכי תכנון מעקב ובקרה, ביצוע סקרי מחירים, תהליכי מיחזור ועוד.
- כמחצית מהמנהלים קבעו יעד לחיסכון (55%), ומתוכם רק 60% העריכו כי יעמדו ביעד. בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי עם הזמן יש יותר לחץ חיצוני לקביעת יעד לחיסכון אך פחות מחויבות אישית של המנהל לעמוד בו.

הכנסות נוספות

- בשנות היישום הראשונה והשנייה עלה קושי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי להשכיר מבנים וליזום אירועים ככלי ליצירת הכנסות נוספות לבית הספר, בשל קשיים שמערימה הרשות המקומית ובשל אי-הסדרת התנאים שיאפשרו זאת. ניכר כי קשיים אלו עדיין קיימים גם בשנת היישום השלישית. רק 30% מהמנהלים סבורים כי מתקיימים תנאים המאפשרים לבית הספר להגדיל את ההכנסות מייזום אירועים ו/או מהשכרת מבנים.
- מהראיונות עולה כי במרבית המקרים הסיבה לכך שבתי הספר אינם מייצרים הכנסות נוספות היא התנגדות הרשות המקומית לתשלום לבית הספר על שימוש המתנ"ס במתקני בית הספר, כמו גם היבטים תרבותיים הנוגעים לכך שהתושבים אינם צרכנים של חוגים ושל אירועי תרבות ופנאי.

הסדרת הנהלים, השימוש בספר הנהלים ותרומתו

- נמצא כי מרבית הנהלים הוסדרו במהלך השנה הראשונה למעבר לניהול עצמי. עם זאת, כעשירית מהמזכירות עדיין מדווחות בשנת היישום השלישית כי תהליך הסדרת הנהלים נמשך (14%).
- ניכר כי מרבית המנהלים והמזכירות בשנת היישום השלישית מעריכים כי הם מכירים את תוכני ספר הנהלים במידה רבה עד רבה מאוד (73% ו-81% בהתאמה), יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (65% ו-73% בהתאמה).

- כמחצית מהמנהלים (48%) וכשני שלישים מהמזכירות (67%), שדיווחו כי קיים ספר נהלים ברשות סבורים כי הוא תרם במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בבית הספר.

תכנון התקציב

- בשנת היישום השלישית מדווחים 41% מהמנהלים על תכנון תקציבי של שנה קדימה ו – 11% על תכנון של חמש שנים קדימה, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (36% ו-9% בהתאמה). בנוסף, בדומה לשנת היישום השנייה, 74% מהמנהלים סבורים כי התכנון מסייע במידה רבה עד רבה מאוד לניהול תקציב בית הספר באופן שוטף.
- רובם של מנהלי בתי הספר (84%) סבורים כי חל שינוי לטובה בהתנהלות התקציבית של בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (69%).

עמדות כלפי השינוי בהתנהלות בתי הספר

- נראה כי בנושאים של רכישת הציוד (70%) והאחזקה השוטפת (59%), מרבית המנהלים מעריכים כי חל שינוי לטובה בהתנהלות בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי. זאת לעומת התחומים של העסקת כח העזר, רמת הניקיון בבית הספר ותיקונים גדולים או שיפוצים, אשר מרבית המנהלים מעריכים כי ההתנהלות לא השתנתה בעקבות הניהול העצמי.

השינוי בתפקיד המזכירות בעקבות הניהול העצמי

- בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המזכירות מעריכות כי מהות העבודה שלהן השתנתה במידה רבה עד רבה מאוד (83%), בהיבטים: עומס עבודה גדול (91%), עבודת הנהלת חשבונות (85%), אחריות (84%) ואוטונומיה (71%).
- כמעט כל המזכירות מדווחות על גידול בהיקף העבודה (92%) ומרביתן מדווחות כי חלק גדול מזמן העבודה שלהן מוקדש לניהול העצמי. עם זאת, מרבית המזכירות מציינות כי עדיין מספיקות לבצע את כל המטלות שביצעו בעבר בנוסף למטלות החדשות (61%)
- מרבית המנהלים מעריכים כי חל שינוי לטובה בעבודת המזכירות (59%) ובראיונות מנהלים ציינו שוב ושוב את חשיבות תפקידן של המזכירות בניהול העצמי.

בקרה ושקיפות

- בדומה לשנת היישום השנייה, כל המנהלים וכל המזכירות בשנת היישום השלישית, מדווחים על ביצוע מעקב אחר ההוצאות וההכנסות במסגרת התקציב הבית ספרי.
- כל המנהלים והמזכירות בשנת היישום השלישית, דיווחו כי מתבצעת בקרה של גורמים ברשות על ההתנהלות התקציבית של בית הספר, אך נראה כי אין אחידות בין הרשויות בתדירות הבקרה: באופן שוטף (29%), אחת לחודש (35%) ואחת לכמה חודשים או פחות (36%).
- 91% מהמזכירות דיווחו כי בית הספר מזין נתונים ל'מאגר המידע הכספי', יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (71%).
- רובם המכריע של המנהלים (86%) בשנת היישום השלישית סבור כי הבקרה על ההתנהלות התקציבית של בית הספר על ידי גורמים ברשות תואמת לצרכים הנדרשים, פחות בהשוואה לשנת

היישום השנייה (92%). מהראיונות עולה כי מנהלי בתי הספר תופסים את הבקרה התקציבית ככלי חיוני ששומר עליהם מפני טעויות.

הליווי מטעם המינהלת

- בשנת היישום השלישית, כמעט כל המנהלים ציינו שקיבלו הכשרה כלשהי בנושא הניהול העצמי, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (97% לעומת 87% בהתאמה). מבין אלו שקיבלו הכשרה, מעל מחצית (55%) העריכו כי זו תרמה במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בבית הספר, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (48%).
- בשנת היישום השלישית 75% מהמזכירות דיווחו כי קיבלו הכשרה לקראת המעבר לניהול עצמי, ללא שינוי בהשוואה לשנת היישום השנייה. מבין אלו שקיבלו הכשרה, כשני שלישים (60%) העריכו כי ההכשרה נתנה כלים לעבודה במסגרת הניהול העצמי במידה רבה עד רבה.

הקשר בין המִינהלת לבין הרשויות המקומיות

- הראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה מלמדים כי בעלי התפקידים המובילים במִינהלת ביקרו בכל הרשויות, הייתה שביעות רצון מתמיכת המִנהלת והיא נתפסה כדומיננטית, נגישה ובעלת נכונות לסייע. הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הקשר החיובי שנוצר בין המִנהלת לבין הרשויות המקומיות נשמר, אם כי באופן טבעי, רמת האינטנסיביות שלו פחתה.

הקשר בין המינהלת לבין המפקחים הכוללים

- מהראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה עולה כי המעורבות העיקרית של המִינהלת היא מול הרשויות המקומיות והנהלות המחוזות ופחות מול המפקחים הכוללים, עובדה שיצרה תחושת קיפוח בקרב המפקחים. הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הִמינהלת הפיקה לקחים והחלה לעבוד עם המפקחים.
- בראיונות עם המפקחים התקבלה תמונה מעורבת, לפיה רק חלק מהמפקחים התחברו לניהול העצמי ונמצאים בקשר שוטף עם הממונה המחוזית. מנגד, מפקחים אחרים שרואיינו ציינו כי הקשר שלהם עם הממונה המחוזית הוא שטחי ועונה על צרכים נקודתיים בלבד.

הקשר בין נציגי המִינהלת לבין בתי הספר

- בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים (88%) דיווחו כי קיבלו ליווי ותמיכה של המִינהלת או הממונה המחוזית לניהול העצמי. עם זאת, נראה כי פחות מנהלים מייחסים לליווי ותמיכה זו תרומה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בהשוואה לשנת היישום השנייה (38% לעומת 48% בהתאמה).

הייעוץ הכלכלי לבתי הספר

- כשני שלישים מהמנהלים (63%) דיווחו על קבלת ליווי של יועץ כלכלי מתחילת המעבר לניהול עצמי.
- כשני שלישים (61%) מבין המנהלים וכשלושה רבעים (76%) מבין המזכירות שלוו על ידי יועץ כלכלי, העריכו את תרומתו להטמעת הניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד.

- חלק מהרשויות המקומיות העמידו לרשות בתי הספר בניהול העצמי גורמי ליווי פנימיים מתוך הרשות, שמסייעים להם ומלווים אותם. ראוי לציין כי גם תרומתם של גורמים אלה נתפסת על-יד המנהלים כמשמעותית עבורם.
- גם בשנת היישום השלישית עדיין ניכר הפער במעורבות היועץ הכלכלי בהתנהלות בית הספר בין מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (93%) לבתי ספר ותיקים (57%) וכן במידה בה המנהלים רואים את היועץ הכלכלי כגורם שתרם במידה הרבה ביותר להתנהלות התקציבית בבית הספר (50% לעומת 16%).

הייעוץ הארגוני לבתי הספר

- פחות ממחצית (45%) מהמנהלים לוו על ידי יועץ ארגוני מתחילת המעבר לניהול עצמי.
- כמחצית (53%) מבין המנהלים וכשני שלישים (69%) מבין המזכירות בבתי ספר שקיבלו ייעוץ ארגוני, העריכו את תרומתו להטמעת הניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד
- מהראיונות עולות עמדות מעורבות לגבי הייעוץ הארגוני, כאשר לצד מנהלות שהגדירו את הייעוץ הארגוני כ"מתנה" וכתהליך שהיה חסר במהלך הקודם של המעבר לניהול עצמי, אחרים התייחסו לכך שהייעוץ הארגוני אינו מתאים לכל מנהל, על שונות רבה ביכולות של היועצים השונים, על כך שהשעות שניתנו לא היו מספקות להבשלת תהליך משמעותי או על כפילות בין יועצים ארגוניים שקשורים בתכניות שונות. אחרים לא ראו את הקשר בין ליווי היועץ הארגוני לבין הניהול העצמי.

מערך ההכשרה של הניהול העצמי

- בשנת היישום השלישית, העריכו מרבית המנהלים (65%) כי בית הספר היה מוכן במידה רבה עד רבה מאוד למעבר לניהול עצמי, מבחינת הכשרה, נוהלי עבודה וכדומה.
- בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים חשים כי הם מקבלים מענה במידה רבה עד רבה מאוד לקשיים שהם נתקלים בהם ביישום הניהול העצמי (71%).
- כמחצית מהמזכירות (55%) חשות במידה רבה עד רבה מאוד כי הן זקוקות לתוספת הכשרה וליווי בנושא הניהול העצמי, כאשר במרבית המקרים הן מעוניינות בליווי יועץ כלכלי, היכרות עם נהלים חדשים, הנהלת חשבונות והיכרות עם התוכנות.

שביעות הרצון והתמיכה בניהול העצמי

- מרבית המנהלים תומכים בניהול העצמי במתכונתו הנוכחית (50%) ואף היו מעוניינים בהרחבת המודל (36%). התמיכה בניהול העצמי גבוהה גם בקרב המזכירות והמורים (מעל 75%).
- שביעות הרצון מהמעבר לניהול עצמי גבוהה: 82% מהמנהלים, 74% מהמזכירות ו-72% מהמורים מדווחים על שביעות רצון רבה עד רבה מאוד.
- בראיונות עולה תמיכה בניהול העצמי ובעיקר בזכות הרחבת האוטונומיה שהוא מספק למנהלי בתי הספר, כמו גם חיזוק השותפות בין הגורמים המובילים את מערכת החינוך (בית הספר, רשות מקומית, מפקח), מיסוד מסגרת ברורה לניהול בית הספר ותפיסה של ניהול ארגון שנתפסת כנכונה. כנגד האפשרות להחזיר את הגלגל אחורה עלו אמירות נחרצות בקרב כלל המרואיינים.
- שיעור גבוה מהמנהלים צופים שינוי לטובה במערכת החינוך בעקבות המעבר לניהול עצמי בנושאים הבאים: האקלים הבית ספרי (84%), העשרת הידע של התלמידים (80%), ראייה

מערכתית-אינטגרטיבית של כלל העשייה הבית ספרית (80%) והישגי התלמידים (76%). התחום שבו נמדד השיעור הנמוך ביותר של הצופים שינוי לטובה הוא הקטנת הפערים בין בתי ספר מרקע חברתי כלכלי שונה (56%)

- לצד תפיסות חיוביות כלפי הניהול העצמי, בראיונות העומק עלו גם קולות מעטים שהתייחסו לכך שעדיין מוקדם לדעת מה תהיה ההשפעה של הניהול העצמי, שההשקעה שנדרשת בניהול עצמי גבוהה ביחס לתועלת שיכול בית הספר להפיק ממנה או כאלו שטענו שהניהול העצמי אינו מטביע חותם ממשי ואינו יוצר שינוי משמעותי וכולל אלא שינוי נקודתי בלבד.

4. המלצות

שביעות הרצון מהניהול העצמי היא כאמור גבוהה למדי ומרבית במנהלים והמורים מעוניינים בשימורו ואף בהרחבתו. כמו כן, הניהול העצמי מקדם גמישות פדגוגית ומתן מענה מדויק לצורכי התלמידים, נותן למנהלים ולמורים אוטונומיה ומרחב פעולה ועוד. נושאים אלה יש לשמר ולהעמיק, אולם קיימים נושאים שדורשים שיפור:

- **הגמישות הפדגוגית** של בתי הספר **אינה שלמה** עדיין. **לא חל שינוי בניהול כוח האדם הפדגוגי, והשינוי שחל בהקצאת שעות התקן עדיין לא הופנם כראוי**. אי לכך מומלץ **לתת את הדעת על תחומים אלה**.

- **הכלי שנבנה על ידי מינהלת הניהול העצמי**, במטרה לסייע לבתי הספר בקישור בין פדגוגיה לתקציב **טרם הוטמע בשטח ונתפס כמורכב ומסורבל**. לאור זאת **יש צורך לשפרו ולהתאימו לבתי הספר**.

- **מנגנון הוועדה המלווה**, שעליו מבוססים במידה רבה עקרון האחריותיות ותהליכי הביזור והאצלת הסמכויות של בית הספר, **עדיין לא התמסד וניכר כי הוא דורש חיזוק והעמקה**.

- למרות **שהרווחה הכלכלית** של מרבית בתי הספר השתפרה בעקבות הניהול העצמי, **ישנם בתי ספר רבים שאינם נהנים ממנה** ואינם חשים שינוי משמעותי ביכולתם לפעול לקידום מטרות בית הספר. אי לכך, יש צורך לבצע את המהלכים הבאים:

(א) **לעקוב אחר גובה סל התלמיד** שנותנות הרשויות, לבצע בקרה בנוגע אליו, **ולדרבן את הרשויות** באמצעים שונים ל**הגדיל את סל התלמיד** לבתי הספר.

(ב) **לבחון מחדש את אופן וגובה השיפוי** שמקבלים **בתי ספר קטנים**, **בתי ספר בעלי אופי ייחודי** ו**בתי ספר בעלי תשתיות ישנות** במסגרת סל התלמיד.

(ג) לוודא כי הרשויות המקומיות מאפשרות לבתי הספר **לייצר הכנסות נוספות** ולסייע להן ליצור את התנאים המאפשרים זאת.

- רוב המורים מדווחים כי תפקידם לא השתנה בעקבות הניהול העצמי. מצד אחד, תפקיד הליבה של המורה - ההוראה בכיתה, אכן לא השתנה אך מצד שני, ניכר כי **הניהול העצמי לא הביא לשינוי משמעותי בשיתוף המורים** בקבלת ההחלטות, **בגיבוש תכנית העבודה** מקושרת תקציב

ובגישה שלהם לתקציב שלא הייתה קיימת בעבר. אי לכך, **יש מקום לחשוב מחדש על משמעות הביזור והאצלת הסמכויות עד לרמת המורה ויישומם**.

ממצאים

פרק ראשון: היבטים מבניים-ארגוניים במעבר לניהול עצמי

בפרק זה נדון במערך היחסים בין בית הספר, הרשות המקומית והפיקוח. נתייחס לשינויים שחלו במערך היחסים בעקבות המעבר לניהול עצמי בשנת היישום השלישית וכן ליישום המסגרות התומכות בו כמו גם להרחבת מעגל השותפים בעשייה הבית ספרית.

הפרק עוסק בשלושה נושאים עיקריים:

1. **יחסי בית הספר, הרשות המקומית והפיקוח:** נבחן מהם הנושאים שבהם הרשות והפיקוח מעורבים ובמה הם תורמים, מהו דפוס היחסים עם בתי הספר ומהן העמדות ורמת שביעות הרצון לגבי טיב היחסים בין הגורמים השונים.
2. **מעורבותם של גורמים נוספים בנעשה בבית הספר:** נבחן אם בעקבות המעבר לניהול העצמי הורחב מעגל השותפים החיצוניים (הורים וגופים נוספים בקהילה) בפעילות הבית ספרית ואם התחזק הקשר של ההורים והקהילה עם בתי הספר.
3. **מנגנונים ארגוניים שהוקמו לצורך מיסוד, תיאום והסדרת ממשקי העבודה:** נבדוק באיזו מידה מתקיימים פורום המ"מים (מנהלי בתי-ספר, מנהלי אגף חינוך ומפקחים כוללים) והוועדה המלווה ומהי תרומתם הנתפסת.

1. יחסי בית הספר עם הרשות המקומית ועם הפיקוח

בניהול העצמי מועברות סמכויות אל מנהל בית הספר תוך יצירת שינוי ביחסי הגומלין בין המעורבים בניהול בית הספר (משרד החינוך, הרשות המקומית והמנהל). בדוח ההערכה של שנת היישום השנייה (תשע"ג) עלה כי מרבית המנהלים חשים כי קיים שיתוף פעולה בין הגורמים השותפים, וכי הם ומרגישים שיש להם גיבוי מהרשות וממשרד החינוך. ניכר כי מנהלי אגפי החינוך מעורבים בהתנהלות בית הספר בהיבטים שונים, והתחושה היא כי באחוז ניכר מבתי הספר המעבר לניהול עצמי הוביל לשיפור ביחסים בין בית הספר לרשות. עם זאת נמצא כי מעורבות הרשויות לעתים חוצה גבולות ועלולה לפגוע באוטונומיה של בתי הספר, כאשר לא פעם התלות הכלכלית של בית הספר ברשות המקומית נותרת בעינה גם לאחר המעבר לניהול עצמי.

בנוסף, עלה בשנת היישום השנייה כי למפקחים יש קושי להיות מעורבים בניהול העצמי וכי הם נמנעים לא פעם ממעורבות בהיבטים הכלכליים. נמצא כי מהלך הניהול העצמי מציף את חוסר הבהירות ואת המורכבות שבהגדרת התפקיד של המפקחים הכוללים, ואת הקושי הנובע מכך שמהות התפקיד כוללת רכיבים מנוגדים זה לזה - מתח בין המפקח כרגולטור המייצג את משרד החינוך, לבין המפקח כמפתח וכמוביל פדגוגי.

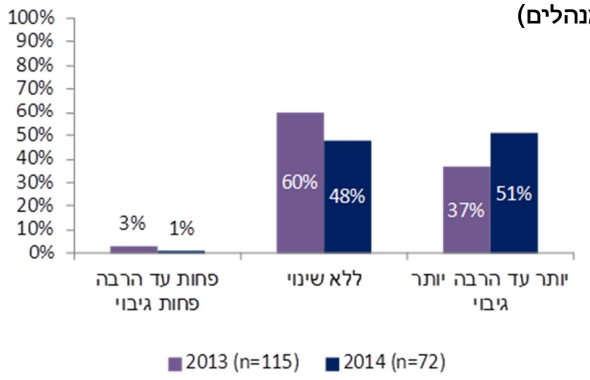
להלן ממצאי הערכת שנת היישום השלישית (תשע"ד):

1.1. הסיוע והמעורבות של הרשויות המקומיות ומשרד החינוך בבתי הספר

בשנת היישום השלישית, בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים (84%) מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד עם הטענה כי בית הספר והרשות פועלים בשיתוף פעולה מלא לטובת קידום מטרות בית הספר. בנוסף, נראה כי בדומה לשנת היישום השנייה מנהלים מבתי ספר ותיקים מדווחים בשיעור גבוה יותר כי בית הספר והרשות פועלים בשיתוף פעולה מלא לטובת קידום מטרות בית הספר לעומת מנהלים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי (91% לעומת 76% בהתאמה).

מרבית המנהלים (84%) מדווחים בשנת היישום השלישית כי הם מרגישים שיש להם גיבוי מהרשות וממשרד החינוך במידה רבה עד רבה מאוד לגבי החלטות שהם מקבלים במסגרת ניהול בית הספר. ממצא זהה מדווח בשנת היישום השנייה. אולם ניכר כי בשנת היישום השלישית יותר מנהלים מייחסים שיפור בתחושת הגיבוי למעבר לניהול עצמי. כך, כפי שניתן לראות בתרשים 1, כשנשאלו המנהלים על השינוי בגיבוי שניתן להם בעקבות המעבר לניהול עצמי, מחציתם מדווחים כי לאחר המעבר לניהול עצמי הם מקבלים יותר גיבוי מהרשות וממשרד החינוך. אחוז זה גבוה משמעותית בהשוואה לשנת היישום השנייה (51% ב-2014 לעומת 37% ב-2013), אך במקביל חלה ירידה בשיעור אלו הסבורים כי לא חל שינוי בעקבות המעבר לניהול עצמי (48% ב-2014 בהשוואה ל-60% ב-2013). יש לציין כי רק בודדים ציינו כי ישנו פחות גיבוי בעקבות המעבר לניהול עצמי (1%).

תרשים 1: גיבוי מהרשות וממשרד החינוך בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים)



1.2. מידת המעורבות של בעלי תפקידים חיצוניים בבתי הספר

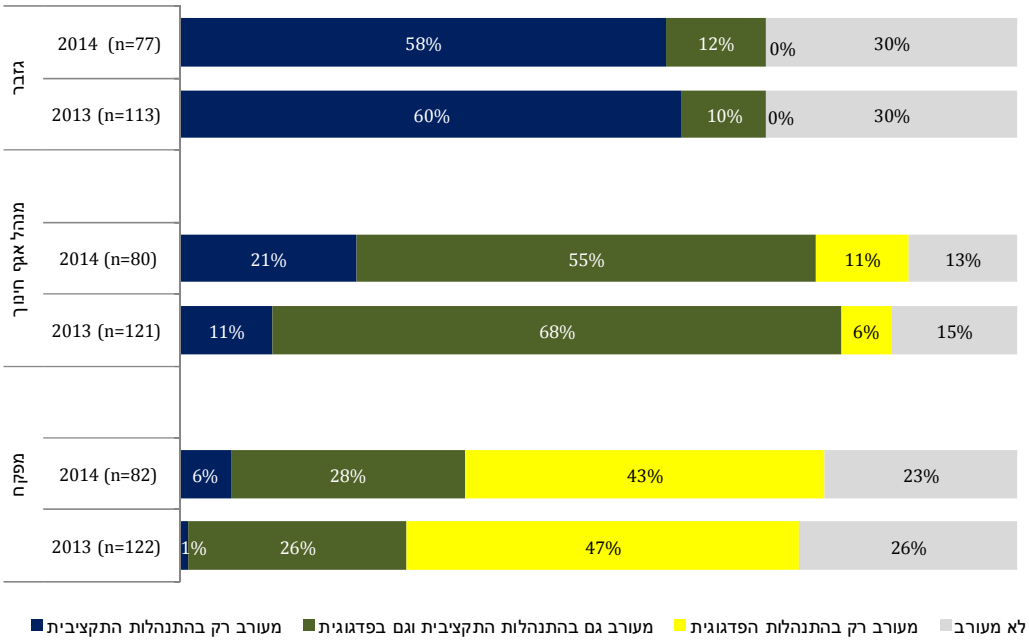
כאשר נשאלו המנהלים לגבי מידת מעורבותם של בעלי תפקידים חיצוניים לבית הספר (גזבר ומנהל אגף חינוך ברשות ומפקח משרד החינוך) בהתנהלות התקציבית והפדגוגית בבית הספר, נמצא כי כל אחד מהגורמים מעורב באופן שונה. כפי שניתן לראות בתרשים 2, ניכר כי גזבר הרשות מעורב לרוב רק בהתנהלות התקציבית של בית הספר, בעוד שהמפקח מעורב לרוב רק בהתנהלות הפדגוגית בבית הספר, ואילו מנהל אגף החינוך ברוב המקרים מעורב גם בהתנהלות הפדגוגית וגם בהתנהלות התקציבית.

- **מעורבות הגזבר**

מעל מחצית מהמנהלים דיווחו כי הגזבר מעורב רק בהתנהלות התקציבית (58%) וכעשירית דיווחו כי הוא מעורב גם בהתנהלות הפדגוגית וגם בהתנהלות התקציבית (12%). עם זאת כשליש מהמנהלים ציינו כי הגזבר כלל אינו מעורב בהתנהלות בית הספר (30%), ואף מנהל לא דיווח כי הגזבר מעורב

רק בהתנהלות הפדגוגית. נראה כי התנהלות הגזברים בשנת היישום השלישית לא השתנתה בהשוואה לשנת היישום השנייה.

תרשים 2: מעורבות הגורמים השונים בהתנהלות התקציבית או הפדגוגית של בית הספר (מנהלים)



ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מצביעים על כך שהאמון של הגזברים בבתי הספר התחזק כתוצאה מכך שהמנהלים והמזכירות צברו ניסיון בניהול התקציב במסגרת הניהול העצמי. כלומר, הגזבר סומך יותר על בתי הספר שינהלו את התקציב שהועבר להם בצורה תקינה, בהשוואה לשנתיים הראשונות של הניהול העצמי. לדברי אחד הגזברים:

"אני חושב שהיום יש רגיעה. גם יותר אמון. כלומר, עובדה שהעברנו להם [תקציב], וזה רק שתביני מבחינת סדרי גודל, החשמל והמים זה 3.5 מיליון שקל".

מנגד, ישנם מקרים בודדים של חוסר אמון מצד הגזברות. באחת הרשויות המקומיות דווח על בית ספר שהוקם לפני שנתיים וטרם נכנס לניהול העצמי, מפני שהגזבר, שאף הוא חדש בתפקידו, מערים קשיים ולא "משחרר" לבית הספר את מלוא התקציבים שלהם הוא זכאי. לדברי מנהל מחלקת החינוך באותה רשות מקומית:

"יש לי בית ספר אחד שהוא בית ספר חדש, זו השנה השנייה, שהוא עדיין לא בניהול העצמי. זאת אומרת, כבר עשינו את כל ההכנות לניהול העצמי והכול. איפה זה נתקע? בזה שהגזבר צריך לאשר לפתוח לו חשבון בנק, והגזבר לא מוכן לקחת אחריות, אז הוא מחק כמה סעיפים בחוזה של הבנק, וזה תקוע לי. אז כרגע החשבון ניהול העצמי שלהם מתנהל דרך העירייה".

הראיונות מלמדים כי המקרה של גזברים חשדנים, שמטרפדים כניסה של בתי ספר לניהול העצמי ואינם נותנים אמון במנהלי בתי הספר, אינו המקרה השכיח. להפך, ברוב המקרים הגזברים לומדים לתת במנהלים אמון, המגובה לרוב בבקרה ובליווי של אנשי מקצוע בתחום הכספים, המלווים את בית הספר.

יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי סוגיית האחריות והסמכות של מנהלי בתי הספר בתחום ניהול הכספים עדיין לא נפתרה נכון לכתיבת דוח זה, אף שדובר בה גם בדוחות ההערכה הקודמים. קרי, מנהלי בתי הספר בניהול העצמי קיבלו סמכות לנהל את הכספים של בית הספר, אך האחריות לכך רובצת עדיין על כתפם של הגזברים והחשבים ברשויות המקומיות. כלומר, במקרה של אי-סדרים כספיים בניהול העצמי, הגזברים והחשבים הם אלה שעלולים לתת על כך את הדין. לדברי אחד הגזברים:

"מנהל בית ספר הוא לא ישות משפטית. עד היום הנושא הזה לא נסגר. מצד אחד נותנים לו סמכות ומצד שני כל האחריות היא של הרשות עדיין. עדיין לא פתרו את הקונפליקט הזה, שעדיין לנו כרשות יש אחריות מלאה על כל מה שקורה בנושאים האלה".

לדברי גזבר נוסף, שהיה בוטה יותר בדבריו:

"החוק נתן לגזברים אחריות וסמכות לפי פקודת העיריות, על כל מסמך כספי יחתום הגזבר. יש לי אחריות על כספי הורים שזה כסף ציבורי, בא משרד החינוך ולא סופר את הגזבר. אם המזכירה או המנהלת מעלו בכספים, אז מי ה"פושע"? בניגוד לחוק האחריות נשארה אצלי, והסמכות הועברה למזכירה שבמקרה הטוב סיימה 12 שנות לימוד".

בראיונות עם המנהל הכלכלי והיועץ הכלכלי של מינהלת הניהול העצמי עלה כי שניהם מודעים לסוגיה זו ומכירים בכך שרק הליך משפטי יביא לפתרונה. לדבריהם, סוגיה זו נמצאת בטיפול משפטי ואמור להימצא לה פתרון בקרוב.

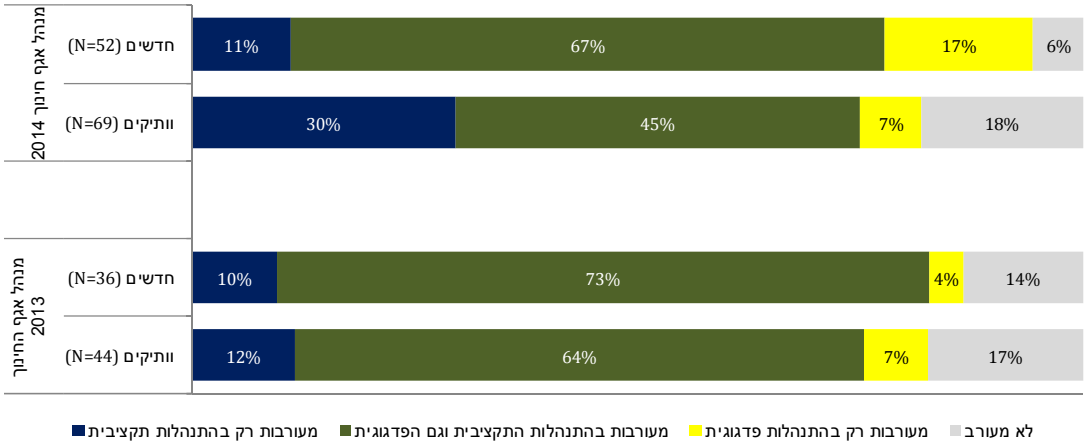
- **מעורבות מנהל אגף החינוך**

נראה כי מנהל אגף החינוך מעורב בהתנהלות ברוב בתי הספר (87%), כאשר יותר ממחצית המנהלים דיווחו כי הוא מעורב גם בהתנהלות התקציבית וגם בהתנהלות הפדגוגית בבית הספר (55%), כחמישית ציינו כי הוא מעורב רק בהתנהלות התקציבית (21%) ועשירית רק בהתנהלות הפדגוגית (11%). בהשוואה לשנת היישום השנייה, שיעור מנהלי אגפי החינוך המעורבים בהתנהלות בתי הספר נשאר גבוה ואף עלה במעט (87% מעורבים ב-2014 לעומת 84% ב-2013), אולם נראה כי המעורבות ממוקדת יותר: פחות מדווחים כי מנהל אגף החינוך מעורב גם בתחום הפדגוגי וגם בתחום הניהולי (55% ב-2014 לעומת 68% ב-2013), ובמקביל יותר מדווחים על מעורבות רק בתחום הפדגוגי (11% לעומת 6% בהתאמה) או רק בתחום התקציבי (21% לעומת 11% בהתאמה) (ראה תרשים 2).

עוד נמצא כי קיים הבדל מובהק במעורבות מנהל אגף החינוך על פי ותק בית הספר בניהול עצמי (ראה תרשים 3). נראה כי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מנהל אגף החינוך מעורב יותר וביותר תחומים בהשוואה לבתי ספר ותיקים בניהול עצמי וכי הפער גדל עם הזמן. בנוסף, מסתמן כי לאורך הזמן גוברת השונות במאפייני המעורבות בין בתי ספר חדשים ובתי ספר ותיקים בניהול עצמי. הדבר מתבטא בכך שיותר מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים כי מנהל אגף החינוך מעורב באופן כללי בהתנהלות בית הספר בהשוואה למנהלים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי (94% לעומת 82% בהתאמה), ונראה כי בקרב בתי ספר חדשים מעורבות מנהלי אגף החינוך גדלה עם הזמן (94% מעורבים ב-2014 לעומת 86% מעורבים ב-2013), בעוד שבקרב מנהלי בתי ספר ותיקים היא נשארה דומה (כ-83%). בנוסף, מנהלי בתי ספר חדשים מדווחים יותר על מעורבות גם בהתנהלות

הפדגוגית וגם בהתנהלות התקציבית בהשוואה למנהלי בתי ספר ותיקים בניהול עצמי (67% בהשוואה ל-45%).

תרשים 3: מעורבות מנהל אגף החינוך בהתנהלות התקציבית או הפדגוגית של בית הספר על פי ותק בניהול עצמי (מנהלים)



המגמה שמתרחשת לאורך זמן של התמקדות מנהלי אגפי חינוך בתחום אחד על פני מעורבות בשני התחומים מופיעה הן בקרב מנהלים בבתי ספר חדשים (67% מעורבים בשני התחומים ב-2014 לעומת 73% ב-2013) והן בקרב מנהלים בבתי ספר ותיקים (45% לעומת 64% בהתאמה), אולם היא חדה יותר בקרב מנהלי בתי ספר ותיקים. בנוסף נראה כי בעוד שבבתי ספר חדשים המיקוד עובר לכיוון מעורבות בהתנהלות הפדגוגית בלבד (17% מעורבים רק בתחום הפדגוגי ב-2014 לעומת 4% ב - 2013) בקרב מנהלים בבתי ספר ותיקים ההתמקדות נוטה דווקא לכיוון מעורבות בהתנהלות התקציבית (30% מעורבים רק בהתנהלות התקציבית ב-2014 לעומת 12% ב-2013).

ייתכן שההסבר לכך טמון בעובדה שבשנה השלישית יש התמקדות של מנהלי אגפי החינוך בקשיים שעדיין נותרו ודורשים יתר תשומת לב בבתי הספר. אי לכך כיוון בעוד שבשנתיים הראשונות מנהלים בבתי ספר חדשים התמקדו יותר בהיבטים התקציביים של הניהול העצמי, ייתכן שבשנה השלישית צפים הקשיים בהיבטים הפדגוגיים, שבהם מתמקדים מנהלי אגפי החינוך, ואילו בקרב מנהלי בתי ספר ותיקים שכביכול מכירים את היבטי התקציב, בשנה השלישית ליישום הניהול העצמי במתכונתו החדשה, צפים דווקא היבטים של התקציב שלא היו שגורים בעבודתם קודם לכן, גם אם היו בניהול עצמי.

מתוך הראיונות עם מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות ניתן ללמוד כי הם חשים שבעקבות הניהול העצמי יש להם יותר פנאי לעסוק בסוגיות חינוכיות מהותיות בהשוואה לעבר, בשל העובדה שעיסוקם היומיומי בצרכים הלוגיסטיים והתקציביים של בתי הספר הצטמצם באופן משמעותי. מנהל אגף החינוך באחת הרשויות תיאר את המצב שהתקיים לפני הניהול העצמי:

"מה שרצית יכולת לתכנן במהלך הלילה, אבל מי שקבע לך את סדר היום זה המצב הקיים, כיבוי השריפות, זה המחסור בתוך בתי הספר, זה הצרכים שעולים כל הזמן, זה המנהלים שכל הזמן פונים...".

מנהלת מחלקת החינוך באחת הרשויות מתארת את המצב כיום, לאחר הניהול העצמי:

"קודם כול את יודעת שיש להם [מנהלי בתי הספר] כסף, הם יכולים להתנהל. את לא צריכה לדאוג לכול, את יכולה להתפנות למה שנקרא תכניות בממדים הרבה יותר גדולים ולא להתעסק במנורה שנשרפה או בחלון שנשבר או לא יודעת מה".

מנהלת אגף החינוך ברשות מקומית אחרת מתארת את השינוי שהתרחש בשיח בינה לבין בתי הספר בעקבות הניהול העצמי, שיח שהפך להרבה יותר פדגוגי מאשר בעבר:

"מה שקורה לנו, זה שאני מחזירה אותנו לפירמידת הצרכים של מאסלו, עברנו את שלב א', שלב ב', איכשהו הצלחנו להביא אותם לשפיץ הרבה יותר מהר משחשבנו. השפיץ של הפירמידה של מאסלו הוא מדבר על הרוח. הם שם, מתעסקים עכשיו בפדגוגיה".

יחד עם זאת, העובדה שמנהלי אגפי החינוך מדווחים על עיסוק רב יותר בפדגוגיה, אין משמעותה כי הם אינם עוסקים בנושאים לוגיסטיים ותקציביים. בריאיון עם מנהל אגף החינוך באחת הרשויות עלה הצורך שלו לוודא שתקציב בתי הספר מופנה לתכניות פדגוגיות ראויות ולסייע להם לקבל את ההחלטות התקציביות הנכונות על מנת לקדם את היעדים של הרשות המקומית. לדבריו:

"עיקר הכוח התקציבי של המועצה נמצא בידיים של מנהלי בתי הספר, והתפקיד שלי הוא בעיקר לעזור להם לקבל את ההחלטות הנכונות ולקדם לכיוון יעדים שאנחנו חושבים שצריך לקדם אליהם. לראות שהם לא מבזבזים את הכסף על שטויות ושהם באמת מחוברים לקשר בין התכנית שלהם".

מנהל אגף החינוך ברשות מקומית אחרת הדגיש את השוני בתפיסת התפקיד של מנהל אגף החינוך, כמשתנה המשפיע על מידת מעורבותו בציר פדגוגיה-לוגיסטיקה-תקציב. לדבריו, מידת מעורבותו של מנהל אגף החינוך בסוגיות הפדגוגיות תלויה באופן שבו הוא תופס את עצמו ואת תפקידו. מנהל אגף חינוך שתופס את עצמו כאיש חינוך ולא כאיש לוגיסטיקה יכול היום, בעקבות הניהול העצמי, לעסוק בסוגיות חינוכיות מהותיות כגון חזון חינוכי יישובי, הקמת מערכת לטיפול בפרט, שיתוף פעולה פדגוגי עם מכללה להכשרת מורים ועוד. לדבריו:

"מי שהגדיר את מערכת החינוך כספק לוגיסטיקה - הסעות, ריהוט וכל הדברים האלה, אז בטח שהניהול העצמי חיסל אותו לגמרי, זה היה המנדט שלו, ככה תפסו אותו, ככה הוא הגדיר את עצמו ולא צריכים אותו יותר, אבל מי שמההתחלה הגדיר את עצמו כמוביל לעשייה חינוכית, הניהול העצמי סלל לו את הדרך ליותר עשייה וליותר חינוך. היום אני מוצא את עצמי למשל עוסק בדברים שמעולם לא דמיינתי לעצמי שאני אעסוק בהם".

- **מעורבות המפקח**

בהתייחס למעורבות **המפקח** בהתנהלות בית הספר (ראה תרשים 2), קרוב למחצית מהמנהלים מדווחים כי בשנת היישום השלישית המפקח מעורב רק בהתנהלות הפדגוגית (43%), כאשר כשליש מהמנהלים מדווחים על מעורבותו גם בתחום הפדגוגי וגם בתחום התקציבי (28%), ורק אחוז קטן מדווחים כי הוא מעורב רק בתחום התקציבי (6%). יש לציין כי כרבע מהמנהלים ציינו שהמפקח כלל לא מעורב בהתנהלות בית הספר (23%).

בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי עם הזמן המפקחים נכנסים מעט יותר לתחומים התקציביים כאשר יש ירידה מסוימת באחוז המנהלים המדווחים על מעורבות המפקח רק בתחום הפדגוגי (43%

ב-2014 בהשוואה ל-47% ב-2013), ובמקביל - עלייה באחוז המנהלים המדווחים על מעורבות המפקח גם בתחום התקציבי וגם בתחום הפדגוגי (28% לעומת 26% בהתאמה) ובאלו המדווחים על מעורבות המפקחים רק בתחום התקציבי (6% לעומת 1% בהתאמה).

מתוך הראיונות עם מפקחים ומנהלים עולה כי קיימים שני טיפוסים של מפקחים: הראשון, מפקח שהניהול העצמי לא יצר שינוי בתפקידו מול בית הספר. כלומר, הוא עסק בעבר בהיבטים הפדגוגיים של בית הספר והוא ממשיך לעשות זאת גם לאחר הניהול העצמי. לדברי מפקח באחת הרשויות:

"אני לא רואה שחל שינוי בתפקיד שלי כמפקח בניהול העצמי. התפקיד שלי כמפקח כמו שהיה לפני הניהול העצמי". מפקחת נוספת טענה כי: "הניהול העצמי לא שינה אותי כמפקחת, בשום אופן לא. הוא חיזק את הדפוסים שלי. אני מאמינה שמפקח הוא זה שנותן מה שנקרא... נותן גב למנהל. הוא נותן רוח גבית למנהל. הוא מאפשר לו להתפתח. זה תפקיד המפקח. רוח גבית, מסתכל עליו, אומר לו יופי, אתה בכיוון הנכון, ונותן לו לצמוח. זה מקומו של המפקח".

מנהל אגף החינוך באחת הרשויות המקומיות תיאר את המעורבות הפדגוגית של המפקח שהלכה והתרחבה בעקבות הניהול העצמי, אך ציין כי הוא נמצא מחוץ להיבטים הכספיים. לדבריו:

"הוא [המפקח] נמצא בוועדות מלוות אתנו, והוא באמת שותף פעיל בכל הנושא של התכניות הפדגוגיות שאנחנו רוצים ליישם בבתי הספר. אבל להגיד לך שהוא בקרביים של הניהול העצמי? לא, כי זה לא... הוא גם לא צריך את זה, הוא לא זקוק לזה". מפקחת ברשות אחרת ציינה כי: "אני לא מעורבת הרבה באופן הכלכלי. מנהלת אגף החינוך שכרה איזושהי חברה כלכלית, שנתנה להם [למנהלים] הרבה מאוד השתלמויות סביב הדבר הזה".

הטיפוס השני, העולה בקנה אחד עם תפיסת הניהול העצמי, הוא מפקח שהשיח הפדגוגי שלו ושל המנהלים הלך והעמיק ונוסף לו פן שלא היה קיים בעבר - חשיבה משותפת ומקושרת למשאבים ולתקציבים של בית הספר. הדבר נגרם כתוצאה מכך שבזכות הניהול העצמי התכניות הפדגוגיות של בית הספר הן ברות מימוש יותר מאשר בעבר. בהמשך לכך עלה כי הגדלת סמכות המנהל מאפשרת למפקח להיות בתפקיד של מלווה/יועץ למנהל ופחות בתפקיד של רגולטור ומבקר. לדברי מפקח באחת הרשויות:

"אני חושב שהשיח היום עם המנהלים הוא הרבה יותר מעמיק, כי אתה יכול באמת לדבר עם מנהל ולשמוע ממנו - אל"ף, את החזון, בי"ת, אתה יודע את הנקודות הקשות, המורכבות, המאתגרות בבית הספר. ואז אתה מצפה... לכוון אותו, לשוחח אתו, בחשיבה משותפת, ולשמוע בסופו של דבר כיצד הוא משתמש בכל המשאבים, בכל מה שהיום עומד לרשותו כדי לקדם את בית ספרו. ואז לכן זה שיח שמגיע הרבה יותר מתוך שיתוף, נתינת מקום למנהל בית הספר, וגם הבהרה בתור מנטור, בתור מלווה - אתה יכול, אתה מסוגל, הכול לפניך". אין ספק שהדבר אף קשור לתפיסת המפקח את תפקידו. לדברי אותו מפקח: "אני רואה את תפקיד הפיקוח בראש ובראשונה כמנטור מלווה, פחות כאינספקטור. אלא יותר כמנטור מלווה, כשותף לחשיבה. בוודאי שאיפה שצריך גם לתת את הדעת ולהיות האינספקטור ולפקח".

מפקחת ברשות אחרת הדגישה בדבריה את התפקיד שהיא ממלאת בקידום יכולתם של מנהלי בתי הספר לבנות תכנית מקושרת תקציב, היות שבעיניה החיבור בין תקציב לפדגוגיה הוא המהות של מודל הניהול העצמי, ושם נמצא מקור העוצמה שמאפשר את קידום התהליכים החינוכיים בבית

הספר. לדבריה החיבור בין הדברים אינו מובן מאליו לכל המנהלים, וחלקם נמצאים עדיין בעיצומו של התהליך. מבחינה זו, ניכר כי אותה מפקחת מביאה לידי ביטוי מיטבי את תפיסת הניהול העצמי ומשמשת כסוכנת שינוי של התהליך. להלן דבריה הממחישים זאת:

"כשאנחנו ביקשנו מהם [המנהלים] שיציגו תכניות עבודה ואת התכנית התקציבית שלהם, אז זה נעשה בנפרד, אבל היה לי חשוב להראות להם את העוצמה שבעניין, שבחיבור. שאתה לא יכול רק להגיד שאתה מקדם הישגים לימודיים. איך התקציב... איך אתה מתבונן בתקציב למול העדיפויות שאתה יוצר... עצם זה שאנחנו נתנו להם את ההדרכה, אמרתי להם מתוך זה אתם רואים גם את השעות, גם את המשאבים שעומדים לרשותכם. ואז אתם יכולים לראות איך השפות האלה מתחברות מול מה שאתם מדברים עליו".

מפקח ברשות מקומית אחרת, הביא בריאיון שנערך איתו דוגמה לאופן שבו הוא מביא לידי ביטוי את הניהול העצמי בעבודתו עם המנהלים ובמה שונה הדבר בהשוואה לעבר. לדבריו:

"בעבר, שדיברתי על סביבות למידה, שזה בעיניי אחד הדברים החשובים לקידום הישגים לימודיים, מה היה? מנהל בית ספר היה אומר: "זה מה שנתנו לי, אין לי אפשרות לפתח, אין לי אפשרות לבנות משהו חדש, ולכן אני תקוע ולא יכול להתקדם". היום כשאני מקיים שיח עם מנהל בית ספר ואני מעלה את הנקודה הזו, אז אני רואה שהמנהל צורך את הייעוד שלי, את ההכוונה. וזה עושה לי הרבה. בעצם השיח שלי עם המנהלים משתנה בעקבות הניהול העצמי".

1.3. תרומת הגורמים המעורבים

בהמשך לשאלת המעורבות נשאלו המנהלים לגבי הגורם שסייע להם במידה המשמעותית ביותר בהתנהלות התקציבית, ולגבי הגורם שסייע להם במידה המשמעותית ביותר בהתנהלות הפדגוגית[25]. ניתן לראות בתרשים 4 כי מבין הגורמים שצוינו, הגורם שצוין כמשמעותי ביותר **להתנהלות התקציבית** על ידי כשליש מהמנהלים הוא היועץ הכלכלי (32%) ומיד אחריו מנהל אגף החינוך (28%). בפער ניכר נמצא הגזבר שצוין כגורם המשמעותי ביותר רק על ידי כשביעית מהמנהלים (14%) ורק עשירית מציינים את המפקח כגורם המשמעותי ביותר להתנהלות התקציבית (10%). בקרב כלל המנהלים היועץ הכלכלי אמנם מהווה גורם משמעותי יותר משלושת הגורמים ברשות ובמשרד החינוך, אך כאשר בוחנים את ההבדלים על פי ותק בית הספר בניהול עצמי, ניכר כי הוא משמעותי בעיקר בקרב מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (50%). בקרב מנהלים מבתי ספר ותיקים בניהול עצמי, מנהל אגף החינוך הוא המוזכר בשכיחות הגבוהה ביותר כגורם המשמעותי להתנהלות התקציבית (41%), לאחריו גזבר הרשות (19%) ורק כשישית מציינים את היועץ הכלכלי (16%).

מתוך הראיונות עם מנהלי בתי הספר עולה כי רובם סבורים שהרשות המקומית פועלת לקידום ההטמעה של הניהול העצמי. חלקם ציינו כי הרשות המקומית העמידה לרשותם רפרנט פנימי, איש

---

25 ברשימת הגורמים נכללו מלבד הגזבר, מנהל אגף חינוך והמפקח גם היועץ הכלכלי והיועץ הארגוני. נתייחס אליהם באופן מצומצם בפרק זה ותהיה התייחסות רחבה יותר בפרק 4 הנוגע בהכשרה ובליווי. שתי השאלות לא נשאלו ב-2013 ולכן אין השוואה לשנה קודם

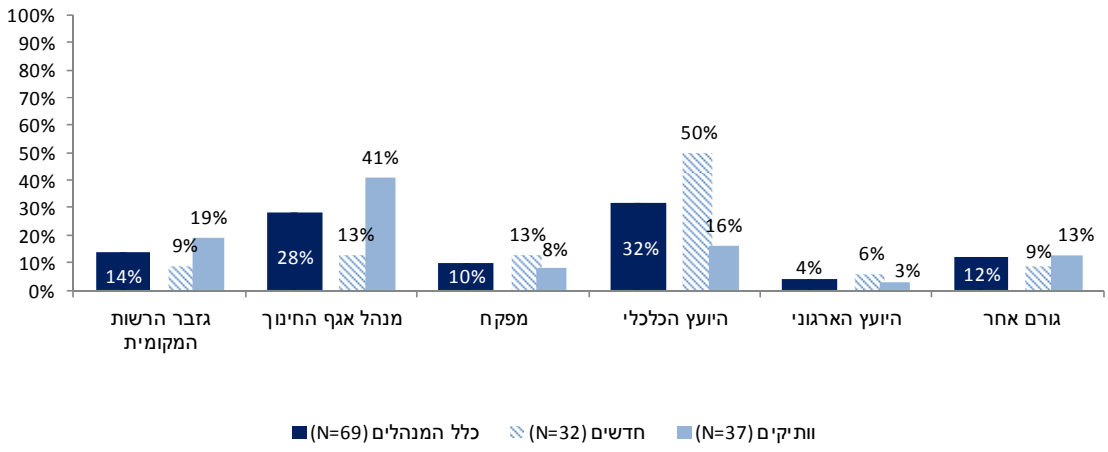
הרשות, הנותן להם מענה בתחום הכספים. אחרים ציינו כי הרשות מממנת איש מקצוע חיצוני שמסייע להם בהתנהלות הכספית. לדברי אחת המנהלות:

"הוא אחראי באופן שוטף על הכספים, אליו אני פונה ראשון בכל עניין ואם יש צורך הוא מערב את הגזבר או את מנהל אגף חינוך. אני מעבירה אליו את החומר השוטף. הוא מטפל רק בכספים לא מתערב בענייני תוכן". מנהלת נוספת ציינה: "רואה החשבון החיצוני ליווה אותנו ועדיין מלווה אותנו בצורה יוצאת מן הכלל. בזכותו אני מבינה את המודל ואיך להתנהל כספית. כל החששות הראשוניות שלי התפוגגו. אנחנו מקבלים שירות מקצועי מאוד ומסור מאוד. מגיע לכאן בקביעות ופותר לנו בעיות. אני לא מבינה למה המינהלת לא ממנת שרותי רואה חשבון בקביעות".

בנוגע למשרד החינוך, נטען באחת הרשויות כי בשנה השלישית ליישום הניהול העצמי, הוא "יצא מהתמונה" וכי הדבר מקשה על בית ספר שנתקל בבעיות, מפני שאין לו מענה מהמשרד שיסייע לו. לדברי מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות:

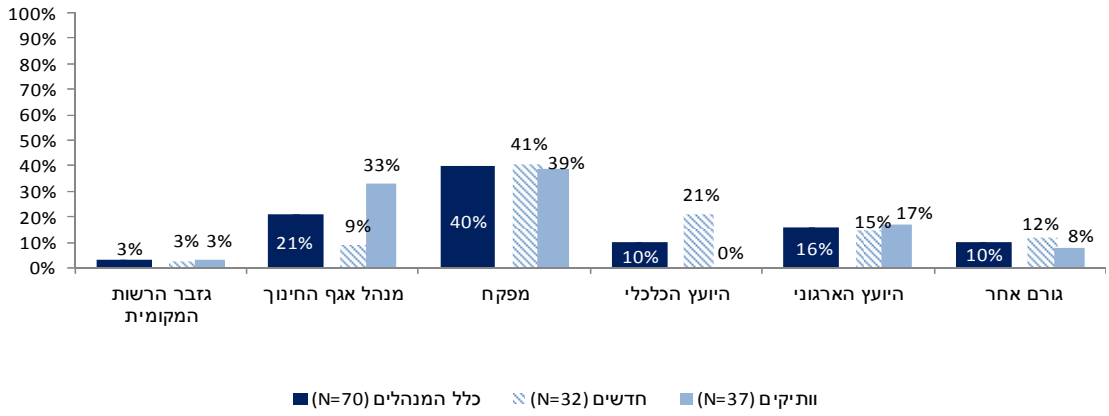
"גורם בולם זו העובדה שמשרד החינוך יצא מהתמונה. ברגע שזה התחיל לפעול אנחנו לא רואים אותם ולא שומעים אותם גם כשפונים אליהם. זאת אומרת, כשמנהל בצרה משרד החינוך מצפצף. בשנה הראשונה הרפרנטית המחוזית לא זזה מאתנו. השנה לא ראינו אותה פעם אחת, המנהלות והמנהלים. אז לכן אני אומרת שזה גורם בולם מאוד חזק".

תרשים 4: הגורם שסייע במידה המשמעותית ביותר להתנהלות התקציבית בבית הספר (מנהלים)



בהתייחס **להתנהלות הפדגוגית**, כפי שניתן לראות בתרשים 5, אחוז ניכר מהמנהלים ציינו את המפקח כגורם המשמעותי ביותר (40%) הן בקרב מנהלים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי והן בקרב מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי. לאחר מכן ניכרים הבדלים בין בתי הספר: כשליש ממנהלי בתי הספר הוותיקים מציינים את מנהל אגף החינוך כגורם המשמעותי ביותר להתנהלות הפדגוגית (33%) לעומת כעשירית בלבד ממנהלי בתי הספר החדשים (9%). לעומת זאת, כחמישית ממנהלי בתי הספר החדשים מציינים את היועץ הכלכלי כגורם המשמעותי ביותר להתנהלות הפדגוגית (21%), אשר לא צוין כגורם משמעותי על ידי אף אחד מהמנהלים הוותיקים.

תרשים 5: הגורם שסייע במידה המשמעותית ביותר להתנהלות הפדגוגית בבית הספר (מנהלים)



1.4. פתרון קשיים העולים במסגרת הניהול העצמי

משנשאלו המנהלים למי הם פונים כאשר עולות בעיות הקשורות בניהול העצמי, הם ציינו כי מנהל אגף החינוך (73%) והמפקח (53%) מהווים מען מרכזי לפניותיהם. כחמישית מהמנהלים ציינו כי הם פונים לממונה המחוזית (21%) ופחות מחמישית ציינו פנייה לוועדה היישובית (17%)[26].

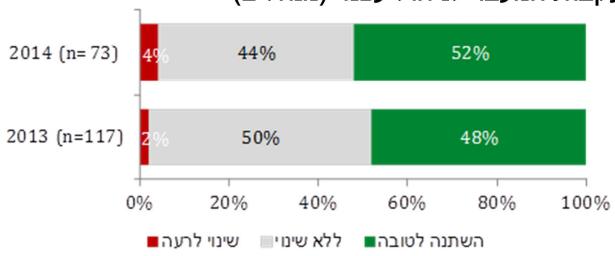
בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי עם הזמן יש יותר פנייה למפקחים (מ-42% ב-2013 ל-53% ב-2014), ופחות פניות למנהל אגף החינוך ברשות (מ- 79% ל-73% בהתאמה). ייתכן שהדבר מעיד על מעורבות גוברת של המפקחים בניהול העצמי בשנת היישום השלישית.

בהמשך לכך, כפי שנמצא גם בשנת היישום השנייה, נמצא הבדל מובהק על פי ותק בניהול עצמי לגבי פנייה למנהל אגף חינוך. שיעור גבוה יותר ממנהלי בתי הספר הוותיקים בניהול עצמי דיווחו על פנייה למנהל אגף חינוך לעומת מנהלי בתי הספר חדשים (82% לעומת 62%). נראה כי ממצא זה מחזק את היותו של מנהל אגף החינוך דמות מרכזית ומשמעותית עבור מנהלי בתי ספר ותיקים בניהול עצמי.

1.5. טיב היחסים בין בתי הספר לרשויות המקומיות

כאשר נשאלו המנהלים על השינוי בקשר בין בית הספר לרשות המקומית בעקבות המעבר לניהול עצמי, כמחצית מהמנהלים מציינים כי חל שינוי לטובה (52%), כאשר השאר מדווחים כי לא חל שינוי (44%) ורק מיעוט מדווחים על שינוי לרעה (4%). נראה כי בהשוואה לשנת היישום

תרשים 6: שינוי בקשר בין בית הספר לרשות המקומית בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים)



[26] האחוזים אינם מסתכמים ל- 100% כיוון שהיה ניתן להשיב יותר מתשובה אחת

השנייה, יותר מנהלים מדווחים על שינוי כלשהו הנובע מהמעבר לניהול עצמי (56% ב-2014 לעומת 50% ב-2013), כאשר לרוב מדובר בשינוי לטובה (52% לעומת 48% בהתאמה) (ראה תרשים 6).

במרבית הראיונות חזרו על עצמן שתי מילים, המבטאות את היחסים בין בתי הספר לרשויות בשנה השלישית ליישום הניהול העצמי – תלות ואמון. ניכר כי מחד גיסא חל פיחות בתלות של בתי הספר ברשויות המקומיות לקיום היומיומי שלהן, ומאידך גיסא התחזק האמון בין הצדדים. לדברי המרואיינים, השיח בין הצדדים השתנה מאוד. מנהלות בתי הספר כבר אינן פונות ללא הרף ובכעס רב לרשות בבקשות הקשורות לאחזקה ולציוד מתכלה, אשר העידו על חוסר האונים שהן היו שרויות בו ועל התלות המוחלטת שלהן ברשות. כיום היחסים מבוססים על יותר אמון, על פחות תלות ומתנהלים ברגיעה רבה יותר. לדברי אחד הגזברים:

"זה שחרר אותנו מכל הבקשות הנואשות ומהצעקות הצילו. ואין נייר טואלט, ואין טושים, ואין לי זה, ואין לי... כאילו, כל מיני בקשות שאת רואה שזה לא באמת המצוקה שלהם. הם פשוט לא יודעים מה לעשות עם עצמם. זה מעיד על מצוקה. אני חושבת שהיום יש רגיעה. גם יותר אמון".

לדברי מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות:

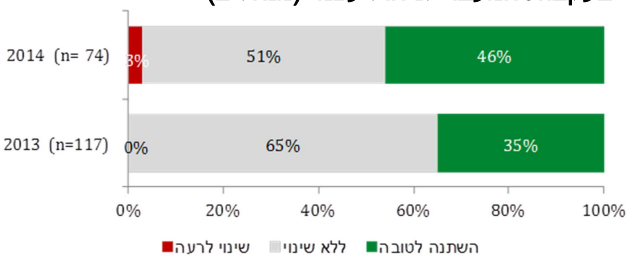
"יש פחות תלות. אני יודעת שרבים חוששים מהנתק הזה שקורה, אבל לדעתי אם אנחנו מציבים מה שנקרא לבנות יחסים שבנויים על אמון ועל שותפות, לא צריך לחשוש".

1.6. טיב היחסים בין בית הספר לבין המפקח הכולל

כמעט כל המנהלים הסכימו במידה רבה עד רבה מאוד עם הטענה כי בית הספר והמפקח פועלים בשיתוף פעולה מלא לקידום מטרות בית הספר (96%).

נראה כי עם הזמן, יותר מנהלים חשים כי חל שיפור בקשר בין בית הספר והמפקח בעקבות המעבר לניהול עצמי (48% ב-2014 לעומת 35% ב-2014), ובמקביל פחות מנהלים מדווחים כי לא חל כל שינוי בקשר (51% לעומת 65% בהתאמה) (ראה תרשים 7). יש לציין כי רק מיעוט מדווחים על שינוי לרעה ביחסים בעקבות המעבר לניהול עצמי (3%).

תרשים 7: שינוי בקשר בין בית הספר והמפקח בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים)



1.7. משולש היחסים בית הספר-רשות מקומית -משרד החינוך

מהלך הניהול העצמי מבקש להסדיר ולמסד את מערך היחסים וליצור שינוי מבני: ממערך המבוסס בדרך כלל על שני ערוצים ארגוניים מקבילים – משרד החינוך והרשות המקומית בנפרד זה מזו, למבנה דמוי משולש שבית הספר נמצא בקדקודו, ובבסיסו הרשויות המקומיות ומשרד החינוך.

מהלך זה משקף ניסיון למעבר ממצב של מאבק על אחריות וסמכות בין משרד החינוך והרשויות המקומיות, המתקיים בחלק מהמקומות, למצב של שיח ושיתוף פעולה ולהכרה בכך שלכל אחד מהגורמים יש ערך מוסף ואחריות משותפת על תפוקות החינוך.

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית, מרבית המנהלים סבורים במידה רבה עד רבה מאוד שקיים שיתוף פעולה מלא בין הרשות לבין הפיקוח ומשרד החינוך לטובת קידום מטרות בית הספר (83%).

בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) נמצא שישנה חשיבות רבה לבניית מערכת יחסים המבוססת על שיתוף פעולה. ברשויות שבהן התקיימה מערכת יחסים כזו, הטמעת המהלך התקדמה בצורה מיטבית, ואילו במערכות יחסים שבהן הודגשו היררכיה וסמכות, הטמעת המהלך העצימה לעתים את המאבקים.

בשנת היישום השנייה (תשע"ג), נמצאה שונות גדולה בין רשויות מקומיות בדפוסי היחסים הארגוניים, ועלו שלושה דפוסים טיפוסיים:

- רשויות שבהן הניהול העצמי קידם שיח שווה בין הגורמים, הגדיר תחומי אחריות וקידם שקיפות בתהליכים - יחסים קודמים שודרגו וכן נוצרה אדפטציה מבנית (לדוגמה הוספת תקנים ברשויות), שמאפשרת לשיתופי פעולה ואמון להתקיים ולהתרחב. הגורמים שצוינו כתומכים בכך הינם: הִמינהלת שמובילה את המהלך ורותמת את הגורמים השונים וכן התשתית המבנית שאינה רגעית וזמנית אלא קבועה.
- רשויות שבהן הניהול העצמי לא הצליח לבסס מערכת יחסים מאוזנת ב"משולש" - אם בשל קשיים ארגוניים ברמת הרשות המקומית או בשל הימנעות מכוונת מניהול שקוף ומבוקר (בעיקר במגזר דוברי הערבית). הגורמים שצוינו כחסמים בדרך ליצירת "משולש" מאוזן ותקין היו: מאבקים פוליטיים שהמהלך הציף והרחיב, מעורבות וריכוזיות יתר של בעלי תפקידים שונים, גירעונות תקציביים של הרשות שמנעו העברת כספים באופן שוטף וסדיר ושהביאו לחוסר אמון מצד המנהלים.
- רשויות שבהן הניהול העצמי קיים עוד משנות התשעים, שבהן עלה כי קיימת תרבות ארגונית ומנגנונים סדירים לשיתוף פעולה ודיאלוג בין חלקי ה"משולש". הגורמים התומכים בכך הם: ערכים משותפים ויצירת תרבות ארגונית משותפת, הכרה בחשיבותן של נקודות המבט השונות, שיח ושיתוף פעולה למול הכתבת תכניות מלמעלה, תכנון מסודר שמצמצם מצבים בלתי צפויים וכן ליווי של הרשות לאורך הדרך ולא רק בתהליך ההטמעה.

מהראיונות עולה כי בשנת היישום השלישית (תשע"ד) היחסים ושיתוף הפעולה בין שלושת הצלעות ב"משולש", בתי ספר-רשות-פיקוח, התחזק בעקבות הניהול העצמי ונתפס כגורם משמעותי בקידום ההטמעה של הניהול העצמי. לדברי מנהל אגף החינוך באחת הרשויות:

"יש לנו קשר של שותפים, קשר חזק יותר, קשר מאמין יותר, קשר פתוח יותר... רק לפני שבוע הייתה ישיבה של מנהלי בתי הספר, שמי שהעביר אותה זה האחראי על הניהול העצמי במשרד החינוך. הוא ביקש את האנשים של הרשות להגיע, והם עזרו לו בתוך הישיבה הזאת, שזה יופי של דבר, שקודם אף אחד לא ראה את השני ממטר, ועכשיו עושים אותה ביחד. מכירים רק בגלל הניהול העצמי, שחייב אותנו בעצם לשבת יחד".

מנהל ברשות מקומית אחרת ציין כי יש מערכת שלמה של גורמים שפועלים לקדם את הניהול העצמי ונעשה מאמץ אמתי לעבוד בסנכרון ובשיתוף פעולה, אך הדרך עדיין ארוכה ויש עוד לאן להתקדם. לדבריו:

"זה שכלל המערכת מחזיקה בתפיסה דומה – זה הישג שצריך לשמר אותו, זה לא מובן מאליו שרשות פקוח ובתי ספר מובילים מהלך כזה בשיתוף. על זה יקום וייפול דבר, והם צריכים להמשיך ולשבור את הראש איך נותנים מענים לכלל בתי הספר".

מנהלים ברשויות נוספות ציינו כי המפתח להצלחת הניהול העצמי הוא שיתוף הפעולה בין שלושת הגורמים. הם הדגישו באופן ספציפי כי הרשות המקומית צריכה להמשיך ולהיות קשובה ורגישה לצרכים של בית הספר כדי להמשיך ולקדם את הנושא. לדברי אחד המנהלים:

"אם לא שותפים יחדיו, אם לא מתגבשים יחדיו כל הגורמים הרלוונטיים, זה לא זה. אי-אפשר להכריח אף אחד. ובטח בראש כל המערכת הזאת הגזברות צריכה להיות מגויסת. זה צריך לנבוע מהרצון שלה. לדברי מנהלת נוספת: "אותו קשר של רשות-בית ספר-משרד, הקשר המשולש הזה, ברגע שיהיה אותו יהיה באמת את הערוץ האינסופי, ההיזון החוזר, ההקשבה... את האיזון השוטף הזה של בואו נראה איך אנחנו מתמקדים... ברגע שיש לכולם את אותה מטרה משותפת אצל שלושת הגורמים הללו, אני מאמינה שזה יחזיק מעמד".

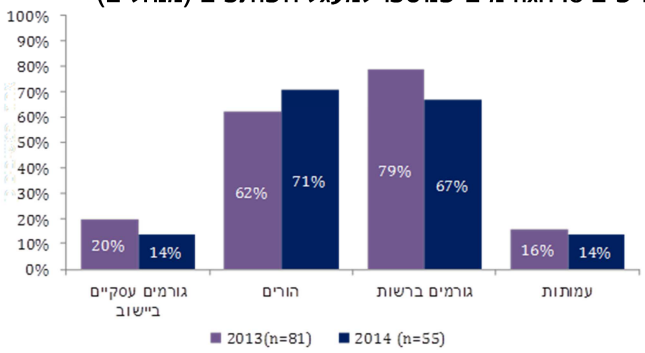
2. מעורבות גורמים נוספים בנעשה בבתי הספר

2.1. הרחבת מעגל השותפים לעשייה הבית ספרית

בדוח לשנת היישום השנייה (תשע"ג), נמצא כי הרחבת מעגל השותפים התבצעה באופן חלקי. פחות ממחצית מבתי הספר דיווחו שנוספו שותפים לעשייה הבית ספרית, כאשר לרוב מדובר במעורבות של גורמים ברשות המקומית או ההורים. מעורבות ההורים נתפסה כחיובית, אך יש אחוז לא מבוטל, בייחוד בקרב מנהלים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי, שראו את מעורבות ההורים כפוגעת בהתנהלות בית הספר. נמצא כי המרכיב של הרחבת מעגל השותפים ומעורבות ההורים תלוי מאוד בנטייה האישית של מנהל בית הספר. להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השלישית (תשע"ד):

מרבית מנהלי בתי הספר (78%) דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי הורחב מעגל השותפים בפעילות הבית ספרית, כאשר כמחצית ממנהלי בתי הספר (52%) דיווחו כי מעגל השותפים הורחב במידה רבה עד רבה מאוד. נראה כי עם הזמן חלה עלייה באחוז המנהלים המדווחים על הרחבת מעגל השותפים באופן כללי (78% לעומת 71% ב-2013), ובייחוד אלו המדווחים על מידה רבה עד רבה מאוד של הרחבת מעגל השותפים (52% לעומת 36% ב-2013).

תרשים 8: הגורמים שנוספו למעגל השותפים (מנהלים)

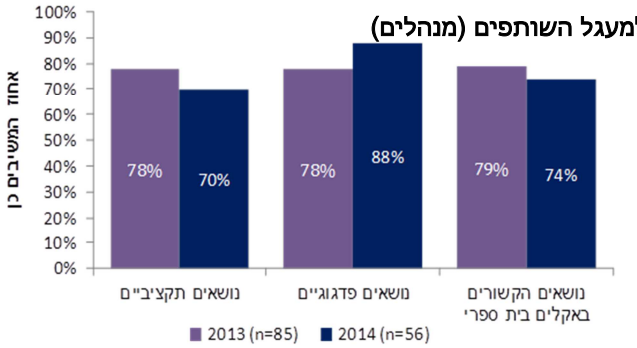


משנשאלו המנהלים מי הגורמים שנוספו, הגורמים המרכזיים שצוינו הם הורים (71%) וגורמים ברשות (67%). אלו היו הגורמים המרכזיים גם בשנת היישום השנייה, ועם זאת נראה כי בשנת היישום השלישית היקף המנהלים המדווחים על שותפות הורים גדל (71% ב-2014 לעומת 67% ב-2013), ואילו היקף המנהלים המדווחים על הוספת גורמים מהרשות או על הוספת גורמים עסקיים קטן (גורמים ברשות: 67% ב-

2014 לעומת 79% ב-2013; גורמים עסקיים: 14% ב-2014 לעומת 20% ב-2013) (ראה תרשים 8).

כאשר נשאלו מהם התחומים שבהם מעורבים השותפים, מרבית המנהלים ציינו בשנת היישום השלישית מעורבות בנושאים פדגוגיים (88%). מעט פחות דיווחו על מעורבות בנושאים הקשורים באקלים (74%) ופחות מכך על מעורבות בנושאים תקציביים (70%) (ראה תרשים 9). ניכר כי התחום שתופס יותר נפח במעורבות השותפים בשנת היישום השלישית בהשוואה לשנת היישום השנייה הוא התחום הפדגוגי (88% לעומת 78% בשנת היישום השנייה), ואילו הנושאים הקשורים באקלים והנושאים התקציביים מקבלים מעט פחות נפח בהשוואה לשנה קודם לכן (74% לעומת 79% ו70% לעומת 78% בהתאמה).

תרשים 9: התחומים שבהם מעורבים הגורמים שנוספו למעגל השותפים (מנהלים)



ייתכן שהירידה בנפח שתופסים הנושאים התקציביים בקרב השותפים נובעת מהירידה באחוז היחסי של השותפים העסקיים שזה לחם חוקם. קשה להסביר באופן דומה את הירידה בהתייחס לנושאים הקשורים באקלים הבית ספרי.

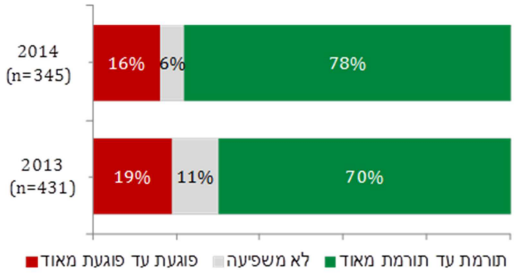
להערכת מרבית המנהלים (74%), מעורבות הגורמים הנוספים תורמת להתנהלות התקינה של בית הספר. עם זאת כעשירית (8%) מעריכים כי מעורבות הגורמים פוגעת בניהול התקין. לא נראה כי חל שינוי לאורך זמן בנושא זה.

מדיווחי המורים עולה כי מעל מחצית מהם מעריכים כי חל שינוי לטובה ביחסי הגומלין בין המעורבים בעשייה הבית ספרית בעקבות המעבר לניהול עצמי (57%). רק מיעוט קטן מעריכים כי חל שינוי לרעה (3%) והשאר מעריכים כי לא חל שינוי (40%).

יחסי בית הספר עם הקהילה וההורים

כאשר מתייחסים באופן ספציפי ליחסים בין בית הספר לקהילה ולהורים נמצא כי בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים מעריכם כי הקשר בין בית הספר להורים לא השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי (63%), וכשליש מעריכים כי חל שינוי לטובה (36%). לעומת המנהלים, מרבית המורים מדווחים על שינוי לטובה שחל בקשר עם ההורים (69%), ונראה כי בהשוואה לשנת היישום השנייה חלה עלייה בשיעור המורים המדווחים על שינוי לטובה (57%).

תרשים 10: מעורבות ההורים תורמת/פוגעת בהתנהלות בית הספר (מורים)



כאשר נשאלו המורים על השפעת מעורבות ההורים על ההתנהלות הבית ספרית, ניכר כי מרביתם מעריכים את מעורבות ההורים

כתורמת להתנהלות בית הספר (78%). עם זאת אחוז לא מבוטל ציינו כי מעורבות ההורים פוגעת בהתנהלות בית הספר (16%). בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי התחושות חיוביות יותר וכי יותר מורים מעריכים כי מעורבות ההורים תורמת (78% לעומת 70%), ופחות מורים מעריכים כי היא פוגעת בהתנהלות בית הספר (16% לעומת 19%) (ראה תרשים 10).

בדומה לממצאים משנת היישום הראשונה, מהראיונות עם מנהלי אגפי החינוך ומנהלי בתי הספר עולה כי מידת המעורבות של ההורים בבית הספר נשארה דומה בחלק מבתי הספר לזו שהייתה לפני המעבר לניהול עצמי וכי בחלקם מידת המעורבות עלתה.

בבתי ספר שבהם מעורבות ההורים הייתה רבה ממילא ניכר כי הניהול העצמי לא גרם להורים להיות מעורבים יותר בנעשה בבית הספר. מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות אף ציינה כי היא לא מצאה לנכון להדגיש בפני מנהלי בתי הספר את הקשר בין הניהול העצמי למעורבות ההורים וכי יש הפרדה ברורה בין החשבון של ההורים לחשבון של בית הספר, למרות שלהורים יש אמירה בתכנון התקציב של בית הספר. לדבריה:

"ההורים אצלנו ברשות מאז ומתמיד היו חזקים. מאז ומתמיד היו מעורבים. יש בתי ספר שעירבו אותם יותר, יש בתי ספר שעירבו אותם פחות. אני בכל אופן, לא שמתי תחת הניהול העצמי איזשהו דגש שמתבונן על ההורים".

בבתי ספר שבהם מעורבות ההורים הייתה נמוכה ממילא, ניכר כי הניהול העצמי לא גרם להורים להיות יותר מעורבים בנעשה בבית הספר. באחת הרשויות ציינה מנהלת אגף החינוך כי הרשות יצרה הפרדה ברורה בין החשבון של בית הספר לבין החשבון של ההורים, שהמסר להורים היה, שהחשבון של בית הספר הוא מחוץ לתחום הדיון עימם. לדבריה:

"אנחנו לא מרשים להם [להורים] להיכנס לשם. כי זה בכל זאת חשבון של בית הספר ולא של ההורים. אבל הם יודעים שזה קיים. הם לא כל-כך מודעים.... הם מנסים מדי פעם להגיד מילה או שתיים שקשורה לזה, הם לא ממש מבינים לעומק את המשמעות".

ברשות נוספת ניכר כי מנהל אגף החינוך כלל אינו מודע לקשר בין הניהול העצמי לבין ההורים. הוא מודע לכך שישנם תשלומי חובה שההורים משלמים לבית הספר וכי כספים אלה צריכים להיות מנוהלים במשותף בין בית הספר לבין ההורים. ראוי לציין כי רשות זאת מתעכבת יחסית בהטמעת הניהול העצמי בהשוואה לרשויות האחרות שנבדקו במחקר האיכותני.

מנגד, היו רשויות ובתי ספר שדיווחו על כך שהניהול העצמי הביא למעורבות גדולה יותר של ההורים בבית הספר. אחת הסיבות לכך היא שבבית הספר יש יותר עשייה בעקבות הניהול העצמי אשר אליה מצטרפים ההורים כשותפים. ההורים לוקחים חלק בתכנון ולעתים אף בביצוע הפעילות, בהתנדבות. לדברי מנהל אגף חינוך:

"דווקא אתמול היו לי נציגים של ועד הורים באחד מבתי הספר, והם דיברו עד כמה שבאמת, גם בעזרת הניהול העצמי הם מרגישים שהם שותפים בתהליכים שקורים בבית הספר, תכניות חדשות שנכנסות, פרויקט שמתכננים אותו בבית הספר, ואז הם לוקחים חלק, הם גם שותפים, הם תורמים את החלק שלהם".

סיבה נוספת לכך שהניהול העצמי הביא למעורבות גדולה יותר של ההורים היא שבית הספר משלם מתקציבו על דברים רבים יותר, בהשוואה לעבר, וההורים נרתמים לסייע כדי לצמצם את הוצאות בית הספר, כשותפים במימון של מיזמים שונים שבית הספר מפעיל מכספי הניהול העצמי. למשל, אחת ממנהלות בתי הספר סיפרה כי ההורים נרתמו לסייע בריצוף חלק מקירות בית הספר והצליחו להוזיל את העלות מ-370 ש"ח למטר ל-40 ש"ח למטר בלבד. אותה מנהלת ציינה גם כי תחזוקת המזגנים של בית הספר מתבצעת על ידי אחד ההורים, שגובה תשלום עבור החומרים בלבד, ומוזיל בכך את עלויות האחזקה באופן משמעותי. מנהלת אחרת ציינה כי לאחר שבית הספר החליט לרכוש מקרנים לכל הכיתות מכספי הניהול העצמי, מימן ועד ההורים חלק מהסכום מכספי ההורים וקיצר בכך את משך הרכישה משלוש שנים לשנתיים. כלומר, נוצר מצב שבו נעשה מצ'ינג, השתתפות תקציבית, בין תקציב הניהול העצמי של בית הספר לבין תקציב תשלומי הורים, לטובת תלמידי בית הספר.

מנהלת בית ספר ברשות אחרת ציינה כי הניהול העצמי נתן לבית הספר כוח והחזיר את ההורים להתנהל מולו בנושאים התקציביים, במקום להתנהל ישירות מול אגף החינוך או ראש המועצה. כלומר, אם בעבר כשלא היה לבית הספר תקציב, התושבים פנו ישירות לראש המועצה בנושאים כספיים, היום ראש המועצה מפנה אותם בחזרה למנהלת בית הספר בטענה שיש לה תקציב ויכולת פעולה. מנהלת בית הספר רואה בכך התנהלות תקינה ואף טוענת כי הדבר החזיר לבית הספר את הכבוד שלו. לדבריה:

"הניהול העצמי היה משהו שבעצם גרם לראש המועצה להחזיר אותם [ההורים] אלינו. בניהול העצמי זה לא תלוי בי [ראש המועצה], זה בהחלטת המנהלת. הכספים לא אצלי. זה קצת החזיר אלינו, אפילו את הכבוד. אם אני אהיה קיצונית אני אגיד את הכבוד. זה דפוס שמאוד קשה גם לראש המועצה וגם למנהל מחלקת חינוך להשתחרר ממנו, אבל יש שיפור רב".

3. מסגרות ארגוניות למיסוד היחסים במשולש – בית ספר, רשות ומשרד החינוך

בשנת היישום השנייה (תשע"ג) נמצא כי היה בלבול בין המסגרות השונות - פורום המ"מים והוועדה המלווה ומטרותיהן, ובינן לבין מסגרות אחרות. חלק ניכר מהמנהלים טענו כי לא קיים פורום מ"מים בעירם, ומבין אלו שדיווחו על פעילותו, פחות ממחצית דיווחו כי הוא תורם במידה רבה להתנהלות בית הספר. עם זאת ניכר כי מעורבות אקטיבית של בעלי התפקידים תרמה להצלחת הפורום ובייחוד המעורבות של מנהל אגף החינוך ושל נציג המינהלת. בנוסף עלתה חשיבות היחסים בין מנהל אגף החינוך והמפקח ברשות בהקשר זה. בשנת היישום השנייה הושקעו מאמצים רבים לצורך התנעה ומיסוד הוועדות המלוות ומעל מחצית המנהלים דיווחו כי קיימת ועדה מלווה לבית הספר וכי קיים גורם במשרד החינוך שמוודא שהוועדה תתכנס. עם זאת עלו התייחסויות למפגשים מועטים מדי, שאינם מאפשרים דיון אמתי, ועלה בלבול ביחס למהות הוועדה ותפקידיה ולהבדל בינה לבין מנגנונים אחרים.

3.1. פורום המ"מים

מרבית המנהלים דיווחו כי מתקיים פורום מ"מים ברשות (71%), אך עדיין, גם בשנת היישום השלישית, כשליש מהם מדווחים שאין פורום כזה או פורום בעל מטרות דומות[27]. בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי חלה עלייה בשיעור המנהלים המדווחים על קיומו של פורום המ"מים ברשות (71% ב-2014 לעומת 63% ב-2013).

בדומה לשנת היישום השנייה, מבין אלו שדיווחו כי הפורום התקיים, מרביתם התייחסו לתדירות של בין פעם לארבע פעמים בשנה (70%), והיתר התייחסו לתדירות של פעם בחודש או יותר (30%).

כמעט כל המנהלים ציינו כי הפורום תורם במידה כלשהי להתנהלות בית הספר (96%), כאשר קרוב למחצית (42%) מהם דיווחו כי הפורום תורם במידה רבה עד רבה מאוד. נראה כי ישנה עלייה קלה ביחס לתרומת הפורום משנת היישום השנייה, שבה דיווחו מעל שליש מהמנהלים (37%) על תרומה במידה רבה עד רבה מאוד.

הראיונות עם הגורמים השונים בשנת היישום השלישית מראים תמונה דומה לתמונה משנות היישום הראשונה והשנייה בהתייחס לפורום המ"מים. ברוב הרשויות מתקיימים מפגשים קבועים בין מנהלי בתי הספר, מנהל אגף החינוך והמפקח, אך רוב המפגשים נקבעים לפי מידת העניין והצורך כחלק מההתנהלות השגרתית. המפגשים אינם מכונים לרוב בשם "פורום המ"מים", ונידונים בהם נושאים הקשורים בניהול העצמי וכן נושאים נוספים. לדברי מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות:

"יש הרבה ישיבות שהן לפי עניין. שתי הישיבות האלה שעליהן דיברתי הן מסודרות, קבועות והן לכל בתי הספר. באמצע הן לפי עניין. לפעמים בית הספר מבקש לזמן אותן, לפעמים אנחנו מבקשים לזמן את בתי הספר".

עוד עולה כי גם ברשויות שבהן לא מתקיימים מפגשים קבועים, ניכר כי קיימת תקשורת שוטפת בין שלושת הצדדים והסוגיות שעולות זוכות לטיפול והתייחסות. לדברי מנהלת בית ספר:

"אין משהו מסודר. לפי צורך אני נפגשת עם מנהל אגף החינוך או המפקח. אבל קיים קשר טוב בין שלושתנו. אנחנו מעודכנים ומתואמים כל הזמן".

3.2. הוועדה המלווה

קיומה של וועדה מלווה לבתי הספר ברשות מהווה תנאי הכרחי במעבר הרשות לניהול עצמי, אם כי תיתכן הסבה של מסגרות קיימות, הנקראות בשמות שונים אך נדרש כי ימלאו את הפונקציה של אישור תכנית העבודה ומעקב אחר תכנון מול ביצוע. על פי דרישה זו, היינו מצפים כי בשנת היישום השלישית לכלל בתי הספר תמונה ועדה מלווה שתתכנס אחת לתקופה, אך רק כשני שלישים ממנהלי בתי הספר דיווחו כי הוקמה ועדה מלווה לבית הספר. עם זאת נראה כי מדובר בעלייה קלה בהשוואה לשנת היישום השנייה (65% ב-2014 לעומת 61% ב-2013). עוד נמצא הבדל על פי ותק בית הספר בניהול עצמי, כאשר מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים יותר על קיומה של ועדה מלווה בהשוואה למנהלים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי (78% לעומת 55%). ייתכן שהסיבה לממצאים

---

[27] יש לציין כי בחלק מהרשויות הפורום, אם קיים, עשוי להיקרא בשמות אחרים. לאור זאת ייתכן שחלק מהמנהלים ציינו כי הוא לא קיים, למרות שבפועל קיים פורום דומה.

אלו היא אי-הבנה בקרב המנהלים שלא השכילו לזהות כי הפונקציה מתקיימת בבית הספר אך היא אינה מתקראת ועדה מלווה. הסבר זה אף עולה בקנה אחד עם הפער בין בתי ספר חדשים ובתי ספר ותיקים בניהול עצמי, מאחר שבקרב הוותיקים סביר כי ישנו מנגנון דומה הנקרא בשם אחר. עם זאת, ייתכן וממצא זה מרמז על קושי בהטמעת מנגנונים חדשים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי, אשר בהם דרכי הפעולה בניהול העצמי כבר מוטמעות.

כאשר נשאלו המנהלים לגבי תדירות מפגשי הוועדה המלווה, מרביתם ציינו תדירות של פעמיים עד ארבע פעמים בשנה (79%), והיתר דיווחו על מפגש אחת לשנה. נראה כי ישנה עלייה בתדירות המפגשים, שכן בשנת היישום השנייה רק כשני שלישים (62%) ציינו תדירות זו ושליש נוספים ציינו תדירות של פעם בשנה (35%). אף אחד מהמנהלים לא ציין תדירות גבוהה יותר מארבע פעמים בשנה.

בדומה לשנת היישום השנייה, כמעט כל המנהלים מייחסים תרומה כלשהי של הוועדה המלווה להתנהלות בית הספר (91%). מתוכם מעט פחות ממחצית מעריכים כי הוועדה המלווה תורמת במידה רבה עד רבה מאוד (40%) להתנהלות בית הספר.

ניכר כי גם בשנת היישום השלישית אחוז ניכר מהמנהלים מדווחים על גורם שמבצע מעקב אחר עבודת הוועדה המלווה ומוודא שהיא מתכנסת, אך נראה כי חלה ירידה עם הזמן בדיווח על כך (88% דיווחו על גורם שמבצע מעקב ב-2013 לעומת 78% שדיווחו ב-2014). בדומה לשנת היישום השנייה, במרבית המקרים הגורם שמבצע את המעקב הוא גורם ממשרד החינוך (87%).

בעוד שבשנת היישום השנייה עלה מהראיונות כי הוועדות המלוות נמצאות בשלב של התארגנות וטרום מיסוד, ניכר כי בשנת היישום השלישית המשיכה מגמה זו ו כי במרבית הרשויות התכנסו הוועדות המלוות, אם כי לא קיימת אחידות בין הרשויות במספר ההתכנסויות ובמועדיהן, מה שמעיד על מיסודן החלקי בלבד. בנוסף, היו רשויות מקומיות שבהן לא הכירו את השם החדש ('ועדה מלווה'), ונשארו עם השם והמתכונת הקודמים – 'וועדת סטטוס'. בחלק מהרשויות דווח כי הוועדה המלווה לא התכנסה במהלך שנת הלימודים מסיבות שונות, כגון מנהלת אגף חינוך חדשה, מפקחת חדשה וחוסר תשומת לב כללית לעניין.

היו מרואיינים שדיווחו על כך שבניגוד לעבר ובזכות הניהול העצמי, נוסף לדיוני הוועדה המלווה הממד של הקצאת המשאבים והקשר שלהם לתכנית העבודה הבית-ספרית (תכנית מקושרת תקציב). לדברי מנהל אגף החינוך באחת הרשויות:

"השיח [בנושא] התקציב קודם כל לא היה בשיחות האלה לפני הזה, היום הוא נמצא הרבה יותר. הוא לא הנושא העיקרי, אבל הוא נמצא שם יותר ממה שהיה בעבר, הרבה יותר".

היו מרואיינים שציינו כי עצם ההתכנסות של מספר גורמים יחדיו, שלא הייתה קיימת בעבר, מאפשרת להתבונן על התכנית של בית הספר ממגוון זוויות מבט. כלומר, העובדה שהוועדה המלווה מעודדת את הרחבת מספר המשתתפים בדיון היא חיובית ותורמת. לדברי מנהלת מחלקת החינוך באחת הרשויות:

"הפסיכולוג, יושבת פה יועצת, יושב פה מורה. יושב פה מנהל מחלקת חינוך, יושב פה מפקח. יושב פה איש של ועדת השמה, יושב פה איש של תמיכות כספיות. כל אחד יש לו זווית אחרת לגמרי, וכל

אחד אומר את דעתו, ופתאום מקבלים תמונה שהלוואי והיו דנים בי פעם בתמונה כזאת כוללנית ומסודרת".

בניגוד לשנת היישום השנייה, שבה עלה כי חשיבות הוועדה לא ברורה דיה, ניכר כי בשנת היישום השלישית הוועדה המלווה תרמה לרוב המנהלים שרואיינו הן בהיבט הפדגוגי והן בהיבט התקציבי. כלומר הוועדה נתפסת על ידם כמנגנון חיובי שמסייע להם לחשוב ולעשות סדר בתכנית העבודה של בית הספר. לדברי אחת ממנהלות בתי הספר:

"האמת, מאוד עוזר לי. מעניין אותי לראות בדיוק איפה אני עומדת. מבחינת גם הניהול, גם הביצוע של תקציבים ושל תכנית עבודה פדגוגית. זה נותן לי לעצור ולעשות קצת מחשבה חוזרת על הדברים שכדאי לשנות ולשפר. מחשבות על תובנות לשנה הבאה וכן הלאה".

לדברי מנהלת בית ספר נוספת:

"אני חושבת שזה צעד מאוד חיוני ומאוד עוזר, קודם כול אצלי עושה לי סדר... זאת הזדמנות שלי גם לפקח על עצמי ולראות איפה אני מבחינת תכנית העבודה והם יכולים גם לייעץ לי משהו שלא ראיתי או שלא שמתי לב בתכנית שלי".

מנגד, היו מרואיינים שלא הרגישו שהוועדה המלווה תורמת להם, אלא גוזלת מהם זמן. הם ציפו כי הוועדה תאתגר ותמשוך את בית ספר כלפי מעלה והתאכזבו לגלות שלא כך הדבר. לדברי אחת המנהלות:

"אנחנו צריכים גם תכנים ברמה, משהו שימשוך אותנו למעלה, זה לא רק לסמן V שעשינו. עם ערך מוסף, אם באה הוועדה או הבקרה שמחכה שאני אנווט אותה ובסוף אין לי ערך מוסף - אני לא צומחת מזה... לא הרווחתי משהו...".

ממצאי התצפיות בוועדה המלווה של 18 בתי ספר בחמש רשויות שונות, שופכות אור על היישום בפועל של מנגנון זה. הסוגיות הבולטות ביותר שעלו בתצפיות הן:

א. ניכר כי לא קיימת הבחנה בין הוועדה המלווה לבין 'מפגש הסטטוס', שהיה נהוג בבתי הספר עוד לפני הניהול העצמי. כל הוועדות כונו 'מפגש סטטוס' ולא 'וועדה מלווה', ולמעשה ניכר כי אין שוני גדול בין השניים. ראוי לציין כי ממצא זה עולה בקנה אחד עם ממצאי הראיונות.

ב. בוועדה מלווה אחת בלבד הוצגה תכנית עבודה מקושרת תקציב בפורמט שנבנה על ידי המינהלת. ביתר הוועדות התלוננו המנהלים שפורמט זה הוא מסורבל ולכן לא השתמשו בו. ניכר כי המפקחים שהשתתפו בוועדות אינם בקיאים אף הם בשימוש בפורמט.

ג. משאבי הניהול העצמי <u>כמעט לא הוזכרו</u> בוועדות המלוות, למעט ברשות אחת ממגזר דוברי הערבית. ברשות זו ציינו המנהלים שהשתתפו בדיון כי בזכות משאבי הניהול העצמי הם יכלו לממש המון פרויקטים באג'נדה החינוכית של בית הספר. בנוסף, המפקח באותה רשות ניסה כל הזמן להבין ממנהלי בית הספר מהם המשאבים שבאמצעותם יממשו את היעדים שהוצגו.

ראוי לציין כי ממצאים אלה <u>אינם</u> עולים בקנה אחד עם ממצאי השאלון למנהלים ועם תוצרי הראיונות עם הגורמים השונים, המצביעים על התקדמות בהטמעת התפיסה של פדגוגיה מקושרת תקציב. לפיכך, ניתן לומר שהתפיסה עצמה הוטמעה בהיקף רחב, אך הדבר בא לידי

ביטוי באופן חלקי ביותר בדיוני הוועדה המלווה, שבה מצופה כי הן השיח והן היעדים והמשימות בתכנית העבודה יהיו מקושרי תקציב.

ד. בכל הוועדות המלוות, המפקח היה יושב ראש הוועדה. הוא זה שכינס את הוועדה, הגדיר למנהלים מה צריך להכין לוועדה, היה אחראי על סדר היום של הוועדה וניכר היה שעל פיו יישק דבר. הדבר עומד בסתירה להנחיות התלקיט[28], לפיהן מנהל בית הספר הוא יושב ראש הועדה.

ה. באחת הרשויות התקיימה הוועדה המלווה באחד מבתי הספר בפורמט שכלל מספר בתי ספר יחד. היתרון בכך היה למידת עמיתים, אך החיסרון היה שבתי הספר המעיטו בהצגת קשיים, והיכולת לקיים דיון משמעותי כנה ופתוח, נפגמה.

ו. בכל הוועדות המלוות ניכר כי קיימת שותפות של מורים בתהליך: מורים השתתפו בדיון וחלקם אף הציגו פרויקטים שונים שהם היו מעורבים בהם. בנוסף, ניכר שהמורים מעורבים בעשייה הבית ספרית וחשים גאוות יחידה על שייכותם לבית הספר. ראוי לציין כי מדובר בשינוי חיובי שהביאה הוועדה המלווה בהשוואה למפגשי הסטטוס.

ז. בכל הוועדות המלוות הייתה אווירה של שיתוף פעולה בין כל הגורמים. המסר שעלה בהתמדה מהשיח היה של סיוע, תמיכה ופרגון לפועלו של בית הספר. ראוי לציין כי הדבר עולה בקנה אחד עם ממצאי הראיונות והשאלונים למנהלים, שלפיהם קיים שיתוף פעולה פורה בין שלושת הגורמים – בית ספר-רשות מקומית-פיקוח.

ח. בכל הוועדות המלוות הדגישו בתי הספר את נושא הלמידה המשמעותית במסגרת התכנים החינוכיים שהציגו. נראה כי חשוב מאוד לבתי הספר להראות כיצד הלמידה המשמעותית באה לידי ביטוי בעשייתם. ממצא זה מלמד על כך שלוועדה המלווה מתנקז העיסוק בנושאים המרכזיים בחיי בתי הספר ועל כך שהיא אינה מסגרת של הניהול העצמי בלבד.

4. סיכום

יחסי בית הספר עם הרשות המקומית והפיקוח

בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים בשנת היישום השלישית (84%) מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד עם הטענה כי בית הספר והרשות פועלים בשיתוף פעולה מלא לטובת קידום מטרות בית הספר. הדבר בולט בקרב מנהלים מבתי ספר ותיקים לעומת מנהלים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי (91% לעומת 76% בהתאמה).

בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים בשנת היישום השלישית (84%) מדווחים כי הם מרגישים שיש להם גיבוי מהרשות וממשרד החינוך להחלטות שהם מקבלים במסגרת ניהול בית הספר במידה רבה עד רבה מאוד, אולם ניכר כי בשנת היישום השלישית יותר מנהלים מייחסים שיפור בתחושת הגיבוי למעבר לניהול עצמי.

גזבר הרשות – בדומה לשנת היישום השנייה, מעל למחצית מהמנהלים בשנת היישום השלישית (58%) מדווחים כי הגזבר מעורב רק בהתנהלות התקציבית.

---

28 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג)

ממצאי ראיונות העומק בשנת היישום השלישית מלמדים שהאמון של הגזברים בבתי הספר התחזק ככל שאלה צברו ניסיון בניהול התקציב. מנגד, ישנם מקרים בודדים של חוסר אמון, שבהם הגזבר מערים על כך קשיים ולא "משחרר" לבתי הספר את מלוא התקציבים שהם זכאים להם.

בנוסף, סוגיית האחריות והסמכות של מנהלי בתי הספר בתחום ניהול הכספים עדיין לא נפתרה. מנהלי בתי הספר בניהול עצמי קיבלו סמכות לנהל את הכספים של בית הספר אך במקרה של אי-סדרים כספיים, הגזברים הם אלה שעלולים לתת על כך את הדין. בראיונות עם המנהל הכלכלי והיועץ הכלכלי של מינהלת הניהול העצמי עלה כי שניהם מודעים לסוגיה זו אשר נמצאת בטיפול משפטי ואשר אמורה לדבריהם להיפתר בקרוב.

<u>מנהל אגף החינוך ברשות</u> – בשנת היישום השלישית מדווחים למעלה ממחצית ממנהלי בתי הספר (55%) כי מנהל אגף החינוך מעורב גם בתחום הפדגוגי וגם בתחום הניהולי לעומת 68% מהמנהלים שדיווחו זאת בשנת היישום השנייה. לעומת זאת, יותר מנהלים בשנת היישום השלישית בהשוואה לשנת היישום השנייה מדווחים כי הוא מעורב רק בתחום הפדגוגי (11% לעומת 6% בהתאמה) או רק בתחום התקציבי (21% לעומת 11% בהתאמה). הדבר מלמד על מיקוד במעורבותו של מנהל אגף החינוך בבתי הספר.

מנהל אגף החינוך הוא הגורם שאליו פונים כשלושה רבעים מקרב מנהלי בתי הספר (73%) כאשר מתעוררות בעיות הקשורות בניהול העצמי. מדובר בירידה בהשוואה לשנת היישום השנייה (79%). כמו כן, בדומה לשנת היישום השנייה, נמצא כי שיעור גבוה יותר ממנהלי בתי הספר הוותיקים בניהול עצמי דיווחו על פנייה למנהל אגף חינוך לעומת מנהלי בתי הספר חדשים (82% לעומת 62%). הבדל זה הנו מובהק והוא מחזק את הממצא, שלפיו מנהל אגף החינוך הוא דמות מרכזית ומשמעותית עבור מנהלי בתי ספר ותיקים בניהול עצמי.

ראיונות העומק מלמדים כי בעקבות הניהול העצמי מתאפשר כיום למנהלי אגפי החינוך לעסוק יותר בפדגוגיה ופחות בלוגיסטיקה ובתקציבים. אולם עיסוקם בנושא זה לא הסתיים אלא שינה צורה: מעיסוק יומיומי בצרכים של בתי הספר לעיסוק בחיבור בין תקציביהם לבין היעדים הבית-ספריים והרשותיים. הדבר שונה בקרב מנהלי אגפי חינוך שתופסים את עצמם כאנשי לוגיסטיקה ותקציב ולא כאנשי חינוך, מה שעלול להביא לכך שהם יאבדו מהרלוונטיות שלהם.

<u>מפקח משרד החינוך</u> - קרוב למחצית מהמנהלים מדווחים כי בשנת היישום השלישית המפקח מעורב רק בהתנהלות הפדגוגית (43%), ירידה קלה בהשוואה לשנת היישום השנייה. באופן כללי נראה כי המפקחים נכנסים מעט יותר לתחומים התקציביים בשנת היישום השלישית בהשוואה לשנה שקדמה לה.

מפקח בית הספר הוא הגורם שאליו פונים כמחצית ממנהלי בתי הספר (53%) כאשר מתעוררות בעיות הקשורות בניהול העצמי. מדובר בעלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (42%). בנוסף, נראה כי עם הזמן יותר מנהלים חשים כי חל שיפור בקשר בין בית הספר והמפקח בעקבות המעבר לניהול עצמי (48% בשנת היישום השלישית לעומת 35% בשנת היישום השנייה).

ראיונות העומק מלמדים על קיומם של שני טיפוסים של מפקחים. הראשון, אינו עולה בקנה אחד עם תפיסת הניהול העצמי, שלפיה המפקח מתמקד בתחום הפדגוגיה תוך הימנעות מעיסוק בתחום התקציבי, כפי שהיה בעבר. השני, העולה בקנה אחד עם תפיסת הניהול העצמי, שלפיה המפקח הוא

הגורם המלווה והמנחה את המנהל, תוך שהוא מביא לידי ביטוי בתפקידו את הקישור בין פדגוגיה למשאבים בהתנהלות של בית הספר.

יחסי בית הספר-הרשות המקומית – בדומה לשנת היישום השנייה, מחצית מהמנהלים (52%) בשנת היישום השלישית מציינים כי חל שינוי לטובה בקשר בין בית הספר לרשות המקומית בעקבות המעבר לניהול עצמי.

ראיונות העומק בשנת היישום השלישית מלמדים על שיפור בהיבט זה, כאשר במרביתם חזרו על עצמן שתי מילים – תלות ואמון. נראה כי חלה ירידה בתלות של בתי הספר ברשויות המקומיות והתחזק האמון בין הצדדים. השיח בין הצדדים השתנה מאוד – משיח מתסכל המבוסס על תלות של בתי הספר ברשות, לשיח רגוע יותר המבוסס על אמון בין הצדדים.

יחסי בית הספר-הרשות המקומית-משרד החינוך - בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית, מרבית המנהלים סבורים במידה רבה עד רבה מאוד שקיים שיתוף פעולה מלא בין הרשות לבין הפיקוח ומשרד החינוך לטובת קידום מטרות בית הספר (83%).

ראיונות העומק בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) מצאו שישנה חשיבות רבה לבניית מערכת יחסים המבוססת על שיתוף פעולה. ברשויות שבהן התקיימה מערכת יחסים כזו, הטמעת המהלך התקדמה בצורה מיטבית. בשנת היישום השנייה (תשע"ג) נמצאה שונות גדולה בין רשויות מקומיות בדפוסי היחסים. בשנת היישום השלישית (תשע"ד) נמצא כי היחסים ושיתוף הפעולה בין שלושת הצלעות ב"משולש", בתי ספר-רשות-פיקוח, התחזק בעקבות הניהול העצמי ונתפס כגורם משמעותי בקידום הטמעתו.

מעורבות גורמים נוספים בנעשה בבית הספר

למעלה משלושה רבעים מקרב מנהלי בתי הספר דיווחו כי מאז המעבר לניהול העצמי הורחב מעגל השותפים בפעילות הבית ספרית ונראה כי עם הזמן חלה עלייה באחוז המנהלים המדווחים על כך (78% לעומת 71% בהתאמה). בדומה לשנת היישום השנייה, הגורמים המרכזיים שצוינו הם הורים (71%) וגורמים ברשות (67%).

מדיווחי המורים בשנת היישום השלישית עולה כי למעלה ממחציתם מעריכים כי חל שינוי לטובה ביחסי הגומלין בין המעורבים בעשייה הבית ספרית בעקבות המעבר לניהול עצמי (57%).

יחסי בית הספר עם הקהילה וההורים

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים (63%) מעריכים כי הקשר בין בית הספר להורים לא השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי, וכשליש מעריכים כי חל שינוי לטובה (36%). לעומת זאת, מרבית המורים בשנת היישום השלישית (69%) מדווחים על שינוי לטובה שחל בקשר עם ההורים בעקבות הניהול העצמי בהשוואה ל-57% בשנת היישום השנייה.

ראיונות העומק מלמדים שבבתי ספר שבהם מעורבות ההורים הייתה רבה ממילא או בבתי ספר שבהם אין כלל מודעות לקשר שבין הניהול העצמי למעורבות ההורים - רמת המעורבות של ההורים נותרה כפי שהייתה לפני הניהול העצמי. לעומת זאת, בבתי ספר אחרים, מעורבות ההורים גברה בעקבות הניהול העצמי, בעיקר בזכות הגידול במספר הפעילויות שעושה בית הספר, הירתמות

ההורים לחיסכון בעלויות השוטפות של בית הספר ויצירת מצ'ינג בין תקציב ההורים ותקציב בית הספר בקידום מיזמים שונים שקמו לאחר המעבר לניהול עצמי.

מסגרות ארגוניות – פורום המ"מים והוועדה המלווה

בשנת היישום השנייה (תשע"ג) נמצא בלבול מסוים, שכן המנהלים לא ידעו להבחין בין פורום המ"מים והוועדה המלווה לבין מסגרות אחרות. בנוסף, הושקעו בשנה זו מאמצים רבים לצורך התנעה ומיסוד הוועדות המלוות, ומעל מחצית המנהלים דיווחו כי קיימת וועדה מלווה לבית הספר.

פורום המ"מים - מרבית מנהלי בתי הספר (71%) דיווחו בשנת היישום השלישית כי מתקיים פורום מ"מים ברשות המקומית, לעומת 63% שדיווחו זאת בשנת היישום השנייה. כמעט כל המנהלים (96%) ציינו כי הפורום תורם במידה כלשהי להתנהלות בית הספר, עלייה קלה ביחס לשנת היישום השנייה. עם זאת, פחות ממחציתם דיווחו על תרומה רבה עד רבה מאוד (42%) של הפורום.

ראיונות העומק בשנת היישום השלישית מעלים תמונה דומה לזו שעלתה בשנות היישום הראשונה והשנייה, אשר לפיה ברוב הרשויות מתקיימים מפגשים קבועים בין מנהלי בתי הספר, מנהל אגף החינוך והמפקח, אך רוב המפגשים נקבעים לפי מידת העניין, אינם מכונים לרוב בשם "פורום המ"מים" ואינם מוקדשים רק לנושא הניהול העצמי.

הוועדה המלווה - בדומה לשנת היישום השנייה, כשני שלישים (65%) ממנהלי בתי הספר בשנת היישום השלישית מדווחים כי הוקמה ועדה מלווה לבית הספר. עוד נמצא הבדל על פי ותק בית הספר בניהול עצמי, כאשר מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים יותר על קיומה של ועדה מלווה בהשוואה למנהלים בבתי ספר ותיקים (78% לעומת 55%).

בדומה לשנת היישום השנייה, כמעט כל המנהלים מייחסים תרומה כלשהי של הוועדה המלווה להתנהלות בית הספר (91%). מתוכם מעט פחות ממחצית מעריכים כי הוועדה המלווה תורמת לכך במידה רבה עד רבה מאוד (40%).

מראיונות העומק עלה כי בשנת היישום השנייה נמצאה הוועדה המלווה בשלב של התארגנות וטרום מיסוד, וניכר כי בשנת היישום השלישית המשיכה מגמה זו ובמרבית הרשויות התכנסה הוועדה המלווה, אם כי לא קיימת אחידות במספר ההתכנסויות ובמועדיהן, מה שמעיד על מיסוד חלקי בלבד. בנוסף, היו רשויות מקומיות שבהן לא הכירו את השם החדש ('ועדה מלווה'), אלא המשיכו עם השם ועם המתכונת הקודמים – 'וועדת סטטוס'. בחלק מהרשויות דווח כי הוועדה המלווה לא התכנסה במהלך שנת הלימודים מסיבות שונות, כגון מנהלת אגף חינוך חדשה, מפקחת חדשה וחוסר תשומת לב כללית לעניין.

בניגוד לשנת היישום השנייה, שבה עלה כי החשיבות הוועדה אינה ברורה דיה, ניכר כי בשנת היישום השלישית הוועדה המלווה תרמה לרוב המנהלים שרואיינו הן בהיבט הפדגוגי והן בהיבט התקציבי. מנגד, היו מרואיינים שלא הרגישו שהוועדה המלווה תורמת להם, אלא גוזלת מהם זמן. הם ציפו כי הוועדה תאתגר ותמשוך את בית ספר כלפי מעלה והתאכזבו לגלות שלא כך הדבר.

תצפיות במדגם של ועדות מלוות בשנת היישום השלישית, מלמדות כי הן עדין נקראות בשמן הישן "וועדות סטטוס", הנושא התקציבי וקישורו לפדגוגיה עדיין לא בולט בהן מספיק והובלתן נעשית לרוב בידי המפקח ולא בידי מנהל בית הספר, כפי שמצופה. מנגד ניכר כי קיימת בוועדות שותפות חיובית

של מורים ואנשי צוות נוספים מלבד המנהל, אווירה של שיתוף פעולה, של סיוע, תמיכה ופרגון לפועלו של בית הספר ועיסוק בנושאים המרכזיים שעל סדר יומו של בית הספר, כגון קידום נושא הלמידה המשמעותית.

פרק שני: יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים בבתי ספר בניהול העצמי (המודל הפדגוגי-ניהולי)

שלוש מטרות עיקריות עומדות בבסיס המעבר לניהול עצמי: העלאת רמת הישגי התלמידים, הבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים והשבחת הניהול של בתי הספר בכלל, ובתחום הפדגוגי בפרט[29]. לצורך הגשמת מטרות אלה הוגדרו הנחות היסוד העומדות בבסיס המעבר של בתי ספר לניהול עצמי, ובבסיס המודל הפדגוגי-ניהולי הנגזר ממנו[30]:

1. צוות בית הספר מכיר את צורכי תלמידיו ואוכלוסייתו, ובהינתן לצוות מרחב אוטונומי, משאבים מגוונים, כלים מתאימים והכשרה רלוונטית, יידע צוות בית הספר להתאים באופן מיטבי את אמצעי ההוראה לצורכי התלמידים.
2. צורכי התלמידים משתנים, ונדרשת גמישות ותגובתיות בהתאמת תכנית ההוראה לצרכים אלה. העברת אוטונומיה ומשאבים לרשות בתי הספר צפויה לצמצם נוקשות מנהלית וסחבת ביורוקרטית ולשפר משמעותית את יכולת התגובה של בתי הספר לצרכים המשתנים של התלמידים.
3. הרחבת האוטונומיה הפדגוגית, הניהולית והכלכלית תורמת להעצמתם של מנהלים ומורים, מעמיקה את מקצועיותם ומגבירה את תחושת השייכות, המחויבות, המסוגלות והאחריות שלהם.
4. ניהול עצמי פדגוגי מיטבי מצריך משאבים ותקציבים ומתן מרחב לשיקול דעת בהפעלת המשאבים.
5. מתן אוטונומיה וסמכות לבתי הספר מאפשר גם לדרוש מבתי הספר להיות אחראים ומחויבים לתוצרים החינוכיים של בית הספר, קרי, לפתח 'אחריותיות' (Accountability).

בפרק זה נדון ביישום המודל הפדגוגי-ניהולי בשנת היישום השלישית (תשע"ד), כפי שבא לידי ביטוי בעמדות ובתפיסות של בעלי תפקידים שונים במחוזות, ברשויות המקומיות ובבתי הספר. המידע בפרק מאורגן בשישה תתי-פרקים עיקריים:

1. גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית – השינוי במידת הגמישות הפדגוגית של בתי הספר בעקבות הניהול העצמי ויכולתם להיענות לצורכי התלמידים באמצעות פיתוח ויישום של יוזמות פדגוגיות שונות.
2. תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב – השינוי בתכנון הפדגוגי של בתי הספר בעקבות הניהול העצמי, בהקשר של שימוש בסוגיות תקציביות כבסיס לעדכון תכניות העבודה הבית - ספריות.

---

29 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 17

30 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 16

3. תפקיד מנהל בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי – השינוי שחל בהיבטים שונים של תפקיד מנהל בית הספר בעקבות הניהול העצמי, בדגש על ההיבטים הפדגוגי והתקציבי.
4. תפקיד המורה עם המעבר לניהול עצמי – השינוי שחל בתפקיד המורה בעקבות הניהול העצמי, בדגש על שיתופו בקבלת החלטות, על מעורבותו בסוגיות תקציביות ועל מידת האוטונומיה המוקנית לו.
5. הערכת מורים כבסיס לטיפוח אחריותיות – מידת קיומה של הערכת מורים בבית הספר, תדירותה ומידת זיקתה לטיפוח אחריותיות המורה לאורך שנות היישום של הניהול העצמי.
6. הדרכה והשתלמויות – מידת השימוש של בתי הספר בשוברי הדרכה, השינוי שחל בהיקף ההדרכה השתלמויות בבית הספר ושביעות הרצון מהם לאורך שנות יישום הניהול העצמי.

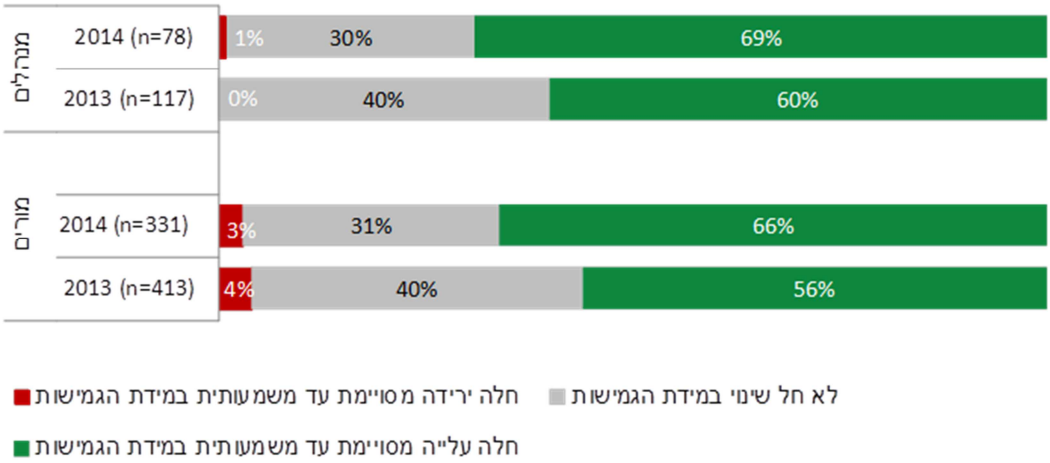
1. גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית

בדוח הערכה של שנת היישום השנייה (תשע"ג) עלתה שונות גדולה בין בתי הספר בתחושות שעלו בנוגע לגבי מידת הגמישות הפדגוגית שיש להם ומידת הגמישות שניתנה להם בפועל. עם זאת, עלו ממצאים רבים שתמכו בכך שחל שינוי לטובה וכי שביעות הרצון מהגמישות הפדגוגית גבוהה יחסית.

להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השלישית (תשע"ד):

בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים והמורים חשים כי חלה עלייה במידת הגמישות הפדגוגית בעקבות המעבר לניהול עצמי (69% ו66% בהתאמה),ונראה כי עם הזמן אחוז גבוה יותר של מנהלים ומורים מייחסים את העלייה בגמישות למעבר לניהול עצמי (ב-2013 דיווחו 60% מהמנהלים ו56% מהמורים על עלייה בגמישות). עם זאת יש לציין כי קרוב לשליש מהמנהלים והמורים (כ-30%)

תרשים 11: שינוי במידת הגמישות הפדגוגית בבית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה (מנהלים ומורים)

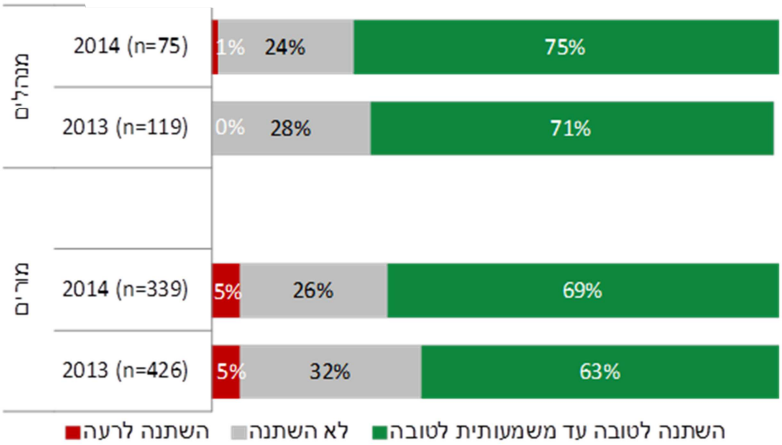


חשים כי לא חל שינוי במידת הגמישות הפדגוגית גם בשנה השלישית ליישום(ראה תרשים 11).

בהמשך לכך, מרבית המנהלים והמורים חשים כי חל שינוי לטובה ביכולת בית הספר להיענות לצורכי התלמידים בעקבות המעבר לניהול עצמי (75% ו-69% בהתאמה), ונראה כי עם הזמן, ביותר בתי

ספר מרגישים בשינוי לטובה (בשנת היישום השנייה דיווחו על שינוי לטובה 71% מהמנהלים ו-63% מהמורים) (ראה תרשים 12).

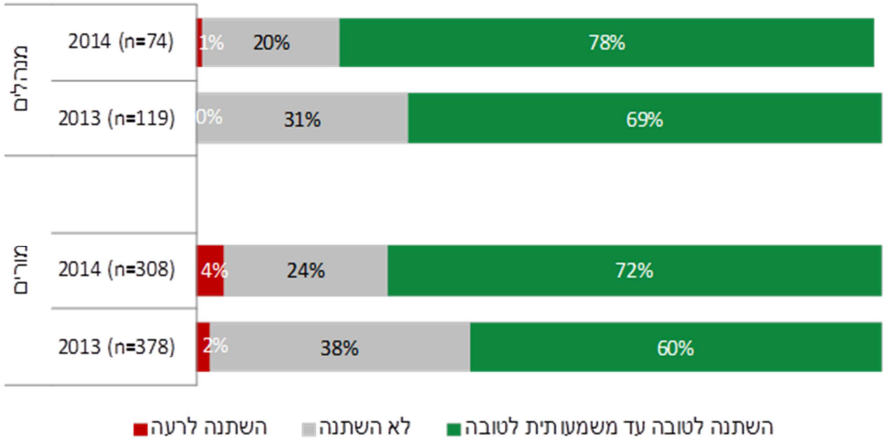
תרשים 12: שינוי ביכולת בית הספר להיענות לצורכי התלמידים בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים ומורים)



משנשאלו המנהלים והמורים אם השתנה תחום הפדגוגיה בבית הספר וכיצד מתבטא הדבר, מעל 70% השיבו כי התחום השתנה לטובה עד משמעותית לטובה. יתר המנהלים והמורים השיבו כי התחום לא השתנה (20% ו-24% בהתאמה) ואחוזים בודדים דיווחו כי התחום השתנה לרעה (1% ו-4% בהתאמה). כפי שניתן לראות בתרשים 13, בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי עם הזמן אחוז המנהלים והמורים שמעריכים כי תחום הפדגוגיה השתנה לטובה בעקבות המעבר לניהול עצמי גדל (בקרב מנהלים האחוז גדל מ-69% ב-2013 ל-78% ב-2014 ובקרב מורים מ-60% ל-72%).

נראה כי הפער בין בתי ספר ותיקים וחדשים בניהול עצמי עדיין קיים גם בשנת היישום השלישית. הפער מתבטא בכך שאחוז גבוה יותר של מורים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי תפסו את השינוי בתחום הפדגוגי בעקבות המעבר לניהול עצמי במתכונת החדשה כחיובי בהשוואה למורים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (78% לעומת 65% בהתאמה).

תרשים 13: שינוי בתחום הפדגוגיה בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים ומורים)



כשנשאלו המנהלים והמורים לגבי היקף היוזמות הפדגוגיות של המורים בבית הספר, נמצא כי עם הזמן יותר ויותר מנהלים ומורים מדווחים על גדילה בהיקף היוזמות הפדגוגיות שמעלים מורים (77% מהמנהלים דיווחו על גדילה ביוזמות הפדגוגיות של המורים ב-2014 לעומת 61% ב-2013, ו65% מהמורים דיווחו על גדילה בהיקף היוזמות ב-2014 בהשוואה ל-56% ב-2013) (ראה תרשים 14).

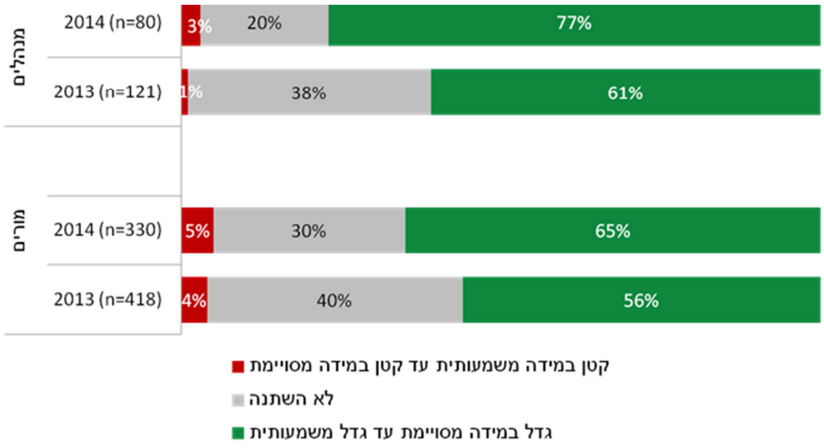
בנוסף, יותר ממחצית המורים (61%) דיווחו כי העלו בעצמם יוזמות פדגוגיות בעקבות המעבר לניהול עצמי, ונראה כי עם הזמן חלה עלייה בהיקף הדיווחים על אודות העלאת יוזמות פדגוגיות (ב-2013 דיווחו רק 49% מהמורים על העלאת יוזמות פדגוגיות באופן אישי).

שביעות רצון ממידת הגמישות הפדגוגית הקיימת בבית הספר גבוהה למדי: 72% מהמנהלים ו-76% מהמורים השיבו כי הם שבעי רצון במידה רבה עד רבה מאוד ממידת הגמישות הפדגוגית. השוואה לנתונים מקבילים משנת היישום השנייה מעלה כי חלה עלייה עם הזמן בשביעות הרצון ממידת הגמישות הפדגוגית (בקרב מנהלים מ-62% ל-72% ובקרב מורים מ-72% ל-76% (ראה תרשים 15).

בקרב מורים נמצא הבדל מובהק על פי ותק בית הספר בניהול עצמי, כאשר מורים ותיקים מדווחים בשיעור גבוה יותר (82%) על שביעות רצון ממידת הגמישות הפדגוגית לעומת מורים חדשים (70%).

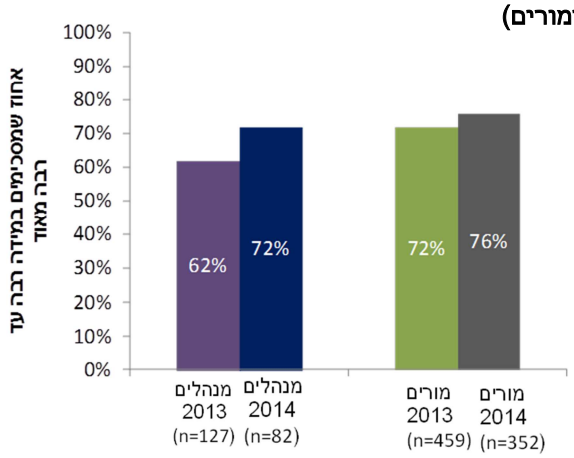
כאשר נשאלו המנהלים עד כמה מאפשר תקציב הניהול העצמי לקדם יוזמות פדגוגיות בבית הספר,

תרשים 14: שינוי בהיקף היוזמות הפדגוגיות של מורים בבית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים ומורים)



58% השיבו כי התקציב מסייע לכך במידה רבה עד רבה מאוד, ונראה כי חלה עלייה משמעותית במהלך הזמן בתחושת המנהלים כי ניתן להשתמש בתקציב ליוזמות פדגוגיות (49% ב-2013 לעומת 58% ב-2014).

תרשים 15: שביעות רצון ממידת הגמישות הפדגוגית בבית הספר (מנהלים ומורים)



הראיונות עם מנהלי בתי הספר והמפקחים בשנת היישום השלישית מלמדים כי הניהול העצמי הביא לגמישות פדגוגית חלקית. מחד גיסא, הניהול העצמי לא הביא לגמישות פדגוגית בכל הנוגע להקצאת שעות התקן ובהעסקת כוח האדם הפדגוגי בבית הספר, ומאידך גיסא הוא הביא לגמישות פדגוגית, שכן הוא הגדיל את יכולתו של בית הספר ליזום יוזמות פדגוגיות המוצאות את ביטוין בתכניות הלימודים ובעיצוב סביבות למידה ולהוציא אותן מהכוח אל הפועל.

בהתייחס לגמישות הפדגוגית בשעות התקן, טענו מרבית המרואיינים שבתי הספר בניהול עצמי כפופים להנחיות מארז המתנ"ה של משרד החינוך, המפרט בדיוק רב כמה שעות תקן צריך בית הספר להקצות לכל מקצוע. לדברי מנהלת בית ספר:

"אני לא חושבת שבזכות הניהול העצמי עשיתי פה איזה גמישות פדגוגית אחרת. אני לא יכולה לשחק כי יש לי את המתנ"ה הזאת, והיא מחייבת אותי ואני לא מעיזה לעשות שום דבר מעבר למתנ"ה. מה שכן אני יכולה לאפשר העשרות, איזשהו גיוון, אני יכולה כן להביא גורמי חוץ כאלה ואחרים".

היו מנהלי בתי ספר שטענו כי הם מגמישים לעתים את שעות התקן בכפוף לצורכי התלמידים באופן החורג מהנחיות מארז המתנ"ה, אך דפוס זה כלל אינו קשור לניהול העצמי והתקיים גם לפניו. בעיקר נפוץ הדבר בבתי ספר גדולים המקבלים הקצאה גבוהה יחסית של שעות תקן ממשרד החינוך ובבתי ספר שהשתתפו בפיילוט של משרד החינוך, אשר איפשר להם באופן פורמאלי להגמיש חלק משעות התקן של בית הספר על פי שיקול דעתם המקצועי. לדברי אחת מאותן מנהלות:

"בגלל שאנחנו בית ספר גדול, יש גמישות פדגוגית גם היום. אם אתה גמיש יש תמיד את השעות. אני נותנת המון שעות לילדים לקויי למידה כי אני יכולה לתת אותן...".

לדברי מנהלת נוספת:

"הגמישות הפדגוגית בכלל לא קשורה לניהול העצמי, גמישות פדגוגית זה משהו שהמטה החליט עכשיו לאפשר לשחק קצת עם השעות בצורה אחרת, אז מנהל שהוא יצירתי יכול לעשות את זה גם ויש לו ראש פתוח והוא חש את הדופק של הצרכים של בית הספר, אז יכול...".

היו מנהלות שהתייחסו להיעדר הגמישות הפדגוגית בשעות התקן באופן ביקורתי וטענו כי לא ייתכן כי לבית ספר בניהול עצמי לא יהיה שום שיקול דעת בהקצאת שעות התקן. לדבריהן המשרד צריך

לאפשר לבית הספר יותר סמכות, כדי שיוכל לעמוד באחריות המוטלת עליו. אחת המנהלות שביטאה עמדה זו טענה כי:

"... שיסלח לי המשרד עם כל הכבוד לו, שזה ממש עצוב. כי אם אני בניהול עצמי, ואני אומרת שאני רוצה כיתה א' לא תקנית, הוא לא יכול להגיד לי שאני לא, כי אני מבזבזת שעות תקן אחרות. אז מה? לדעתי המשרד עוד לא בשל להגיד "תנו להם רגע ובואו נראה מה יקרה".

לדברי מנהלת נוספת שביטאה עמדה דומה:

"זהו, אז אני אומרת עוד פעם, שהמשרד צריך יותר לשחרר. המשרד צריך להפסיק להגיד לנו כמה... זה די, די. כי אם אני חושבת שאני יכולה לתת בכיתה א' מסוימת רק... סתם אני אומרת, 7 שעות רוחב, ובכיתה אחרת לתת את כל ה-30 שעות רוחב, תן לי. תן לי, תן לי אחר-כך לתת את הדין אם אני לא עומדת. אוקיי? תן לי לקחת אחריות".

בריאיון עם המנהלת הפדגוגית של ְמינהלת הניהול העצמי, ניכר כי הביקורת של גורמים שונים במערכת על היעדר גמישות פדגוגית בשעות התקן עבור בתי הספר בניהול העצמי מוכרת לה, וכי היא כבר עוסקת בתיקון המצב במשך מספר שנים. לדבריה, בשנתיים הראשונות לניהול העצמי (תשע"ב-תשע"ג) קיבלו בתי הספר גמישות פדגוגית של 10% משעות התקן. בשנה השלישית לניהול העצמי (תשע"ד) נערך פיילוט במסגרתו קיבלו 100 בתי ספר גמישות פדגוגית של 20% והחל מהשנה הבאה (תשע"ה) יקבלו כל בתי הספר גמישות של 25% משעות התקן.

לאור דברים אלה, ניכר כי ממצאי הראיונות עם חלק ממנהלי בתי הספר מלמדים כי השינוי בגמישות הפדגוגית במארז המתנ"ה לא הופנם על ידם.

בהתייחס לגמישות הפדגוגית ביכולת בית הספר ליזום יוזמות פדגוגיות ולבצען, ניכר כי הניהול העצמי הביא למהפכה במלוא מובן המילה. לטענת מרבית המרואיינים, בעקבות הניהול העצמי יכולים בתי הספר לתכנן ולבצע תכניות פדגוגיות באופן עצמאי (תכניות תגבור למתקשים, תכניות מצוינות, תכנית גישור, פרויקט יזמים צעירים ועוד), לשכור שירותים של אנשי מקצוע (אמנית שעובדת עם התלמידים, מדריך שמלווה את התלמידים בפעילות חוץ כיתתית, יועצת פדגוגית שעובדת עם המורים ועוד), לפתח את הסביבה הלימודית בבית הספר (חממה לימודית, ציוד לימודי לחצר, תקשוב הכיתות ועוד), לאבזר חדרי ספח ללימוד תחומי דעת שונים (חדר אנגלית, חדר מתמטיקה ועוד), לרכוש עזרים פדגוגיים שונים (תפאורה ליום שיא, לוחות חכמים, מקרנים וכו') ועוד כיוצא באלה יוזמות שונות ומגוונות.

בחלק מבתי הספר אף ניכר כי היו יוזמות פדגוגיות שנפרסו על-פני מספר שנים כחלק מתכנון פדגוגי ארוך טווח והקצאת משאבים בהתאם. למשל, אחד מבתי הספר בנה תכנית חומש בנושא מנהיגות הכוללת פרויקטים, הכשרות למורים, תלמידים והורים. בית ספר אחר בנה תכנית תלת-שנתי לקליטת תלמידים יוצאי אתיופיה, בית ספר נוסף רכש מחשבים ומקרנים לכל הכיתות בתוך כשנתיים ועוד. התכנון הרב-שנתי מעיד על רמה גבוה של תכנון והקצאת משאבים בהלימה לצרכים הפדגוגיים של בתי הספר.

בתי הספר שדיווחו על יוזמות פדגוגיות שביצעו, ציינו את האוטונומיה שלהם בבחירת היוזמות ואת היכולת שלהם לממש אותן באופן עצמי מבלי לחזר על הפתחים של אף גורם. המשמעות היא שבניגוד לעבר, ציינו בתי הספר כי הם יכולים לאתר צרכים, לבנות פתרונות ולבצע אותם מבלי להיות תלויים במשאבים חיצוניים וללא התערבות של גופים חיצוניים. לדברי מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות:

"יש להם [בתי הספר] יותר גמישות פדגוגית לפתח תכניות משל עצמם. זאת אומרת, הם פחות תלויים גם. אני חושב שהתלות, אם הייתה תלות גם בעירייה במקרה הזה, אני חושב שהם די ניתקו את התלות הזאת והם יכולים קצת לנהל את עצמם בצורה הרבה יותר נכונה, יעילה, שוב, לטובת הפדגוגיה".

מנהלת בית ספר חיזקה בדבריה את העמדה שלפיה בתי הספר בניהול העצמי יכולים לפעול באופן יותר עצמאי למימוש האני מאמין שלהם, בהשוואה לעבר. לדבריה:

"מבחינתי הגמישות היא היתרון הגדול ביותר. כשאתה תלוי באחרים, רשות או משרד חינוך אתה צריך להתחנן, לבקש, אולי תקבל אולי לא. עכשיו אני אדון לעצמי. נכון, יש לי גם אחריות גדולה ואני מאוד מחושבת, אך אני יכולה באמת לתת פתרונות לצרכים של בית הספר, תופרת את החליפה שלי לפי האני המאמין".

מהראיונות עולה כי המשאבים שעומדים לרשות בתי הספר בניהול העצמי, מאפשרים להם ליזום ולבצע יוזמות פדגוגיות באופן עצמאי. משאבים אלה אף מזמנים להם אתגר משמעותי, שעיקרו קישור אמתי ומדויק בין היוזמות הפדגוגיות של בית הספר לבין היעדים ותכנית העבודה שלו, כלומר בית הספר צריך להסביר לעצמו ולאחר מכן גם למפקח ולמנהל אגף החינוך, כיצד היוזמות הפדגוגיות שלו משרתות את צרכיו האמתיים. בקלות רבה יכולים המשאבים של בית הספר להיות מופנים לאוסף של יוזמות אקלקטיות שהקשר בינן לבין היעדים ותכנית העבודה של בית הספר קלוש ביותר. לכן תפקידם של המפקח ומנהל אגף החינוך במסגרת הוועדה המלווה ותוך כדי שגרת העבודה, הוא לשאול את השאלות הנכונות ולשקף לבתי הספר אם הם נמצאים בכיוון הנכון מבחינה זו.

ראוי לציין כי בראיונות עם מנהלי בתי הספר נשמעו גם קולות אחרים, ולפיהם השינוי בגמישות הפדגוגית של בתי הספר בעקבות הניהול העצמי הוא קטן יחסית. הטענה של אותם מרואיינים היא שקיימת שונות גדולה בין המנהלים כתלות ביכולותיהם, ולכן לא כולם מנצלים את הפוטנציאל הטמון בניצול תקציב בית הספר ליוזמות פדגוגיות משמעותיות. בנוסף, נטען כי בבתי ספר מסוימים גובה התקציב המיועד ליוזמות פדגוגיות אינו מספיק לשם קידום יוזמות משמעותיות ונדרש לכך מימון חיצוני.

2. תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב

בתלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) מצוין כי באמצעות תכנית העבודה מקושרת התקציב, בית הספר מביא לידי ביטוי את חזונו, יעדיו ומטרותיו ואת תכנית הפעילות החותרת להשגת יעדים אלו. הקצאת המשאבים ותכנון התקציב הבית ספרי, נדרשים לבטא את סדרי העדיפויות הפדגוגיים והארגוניים של בית הספר.

בדוח הערכה של שנת היישום השנייה (תשע"ג) נכתב כי במהלך השנה נעשו צעדים משמעותיים לצורך הטמעת הרעיון של תכנון פדגוגי מקושר תקציב ושל הפרקטיקה הנגזרת ממנו, אך הרעיון מיושם יותר ברשויות ותיקות בניהול עצמי בהשוואה לחדשות. חלק מהמנהלים לא הצליחו לעבוד עם התוכנה של תכנית עבודה מקושרת תקציב ונראה כי היה צורך בהכשרה וליווי בנושא. בנוסף, עלו קשיים הקשורים בתזרים הכספים של בית הספר וכן בעיות עם סנכרון לוח הזמנים, כך שהמנהלים נדרשו לגבש תכנית עבודה כשעוד לא בשלו התהליכים הפנים-בית ספריים לשלב זה.

להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השלישית (תשע"ד):

2.1. האם חל שינוי בתכנון הפדגוגי בעקבות הניהול העצמי?

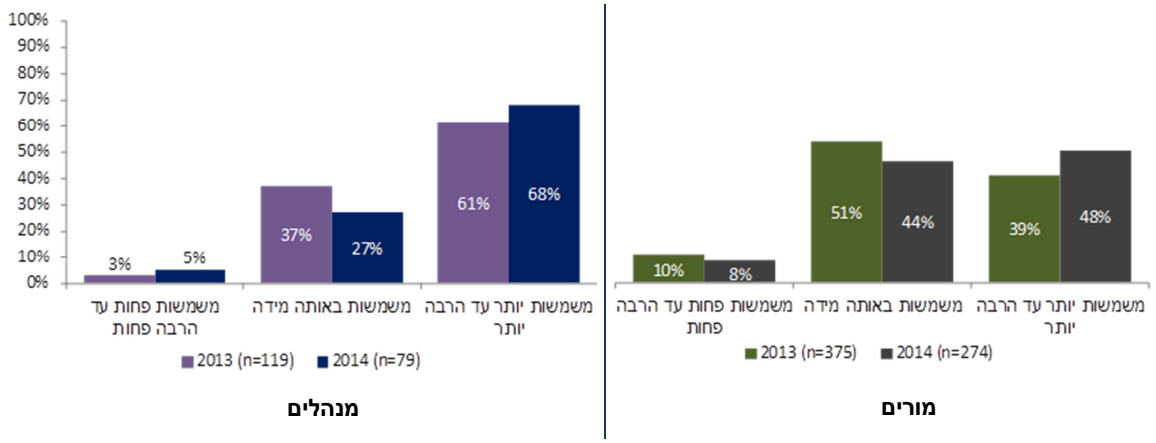
משנשאלו המורים עד כמה הוביל הניהול העצמי לשינוי בתהליך גיבוש חזון ומטרות בית הספר, השיבו 57% מהם שהניהול העצמי הוביל במידה רבה עד רבה מאוד לשינוי בתהליך הגיבוש. נראה כי ישנה מגמת עלייה בדיווחים בהתייחס לנושא זה ביחס לשנת היישום השנייה (57% ב-2014 לעומת 52% ב-2013).

2.2. תכנון פדגוגי מקושר לתקציב הבית ספרי

כחלק מהמעבר לניהול עצמי מודגש הקשר בין ניהול התקציב לבין תכנון תכנית העבודה והתכנון הפדגוגי של בית הספר. בשנת הלימודים תשע"ד, שיעור גבוה מהמנהלים (82%) סבור כי התכנון התקציבי מותאם לתכנית העבודה בבית הספר, כאשר נראה כי ישנה מגמת עלייה לאורך זמן בהשוואה לדיווח משנת היישום השנייה (77%).

נראה שמרבית המנהלים מעריכים כי מאז המעבר לניהול עצמי סוגיות תקציביות משמשות יותר כבסיס לעדכון תכניות העבודה בבית הספר (68%). גם בסוגיה זו חלה עלייה לעומת דיווח המנהלים בשנת היישום השנייה (61%).

תרשים 16: מידת השימוש בסוגיות תקציביות כבסיס לעדכון תכניות העבודה בביה"ס (מנהלים ומורים)



לעומת המנהלים, רק כמחצית מהמורים (48%) העריכו כי סוגיות תקציביות משמשות יותר כבסיס לעדכון תכניות העבודה בבית הספר, אם כי גם בקרב המורים חלה עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (39%) (ראה תרשים 16).

ממצאי הראיונות שנערכו עם הגורמים השונים מלמדים כי בתי הספר בנו תכניות עבודה מקושרות תקציב, הכוללות את המקורות התקציביים הנדרשים להשגת החזון החינוכי והיעדים הכרוכים בחזון זה. היו אף בתי ספר שהגדילו לעשות והגדירו יעדים קצרי טווח ויעדים ארוכי טווח שתוקצבו בהתאם. יחד עם זאת, בדומה לשנת היישום השנייה, היו בתי ספר שלא השתמשו בגיליון האקסל 'תכנית עבודה מקושרת תקציב', שפותח על ידי ְמינהלת הניהול העצמי. לדברי המנהלים של בתי ספר אלה, הכלי היה מסובך מדי ומורכב לתפעול. לדברי מנהל אגף חינוך:

"בחודש יוני אנחנו יושבים על תכניות עבודה עם בתי הספר, חלק מהשיח זה על התכנון התקציבי שלהם בתכניות מקושרות תקציב. בהחלט כן".

לדברי מפקחת:

"אני לא מאמינה שיהיה מנהל שיעז לבוא היום ולהציג תכנית כשהוא לא מראה לך מה מקורות המימון או מה חסר לו במקורות המימון. זה כבר שם".

לדברי מנהלת בית ספר:

"היה לי פורמט שלי לתכנית עבודה מקושרת תקציב. עכשיו הם רוצים משהו בתוך תוכנה שלהם. זה פשוט כזה לא ידידותי וכזה סיוט למלא את זה. עכשיו משהו חדש שהם הפילו עלינו עכשיו שהם עצמם לא יודעים איך ממלאים את זה שם".

מנגד, מיעוט מבתי הספר בשנה השלישית ליישום הניהול העצמי, עדיין נמצאים בראשית דרכם בבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב ולומדים איך לבצע זאת. כמו כן, בתי הספר באחת הרשויות כלל לא בנו תכנית עבודה מקושרת תקציב בשנת היישום השלישית (תשע"ד) והשתמשו בתקציבים של הניהול העצמי באופן אקראי יחסית. ראוי לציין כי מדובר ברשות מקומית שבה הטמעת הניהול העצמי איטית יחסית לרשויות האחרות שהשתתפו במחקר האיכותני. לדברי מנהלת בית ספר באחת הרשויות:

"התחילו בשנה שעברה ללכת לכיוון הזה של תכנית עבודה מקושרת תקציב. כרגע זה חלקי אבל זה מתקדם בכיוון, זה תהליך שייקח כמה שנים, יש שאיפה כזאת ויש כבר רובריקה חדשה כזאת שאתה כן צריך להתייחס לתקציב, אנחנו עוד לא יודעים לעשות את זה מספיק טוב אבל עובדים על זה".

לדברי מנהלת בית הספר ברשות מסוימת, בה הטמעת הניהול העצמי לאחר שלוש שנים איטית יחסית:

"לא בנינו תכנית מקושרת תקציב. ידענו מה אנחנו הולכים לעשות. זה מלאן עבודה לקבל את הכול. אז יחד עם זאת ראיתי שעד שזה יצא לביצוע בינתיים אני יכולה לתקוע עוד ברקו פה, וכאן וילונות, וכאן זה, וכאן זה, ואם הם צריכים עוד פעילויות ליוזמה אז... רק לבדוק כל הזמן שהסעיפים שלי נמצאים בפלוס".

3. תפקיד מנהל בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי

3.1. שינוי בתפקיד המנהל בעקבות המעבר לניהול עצמי

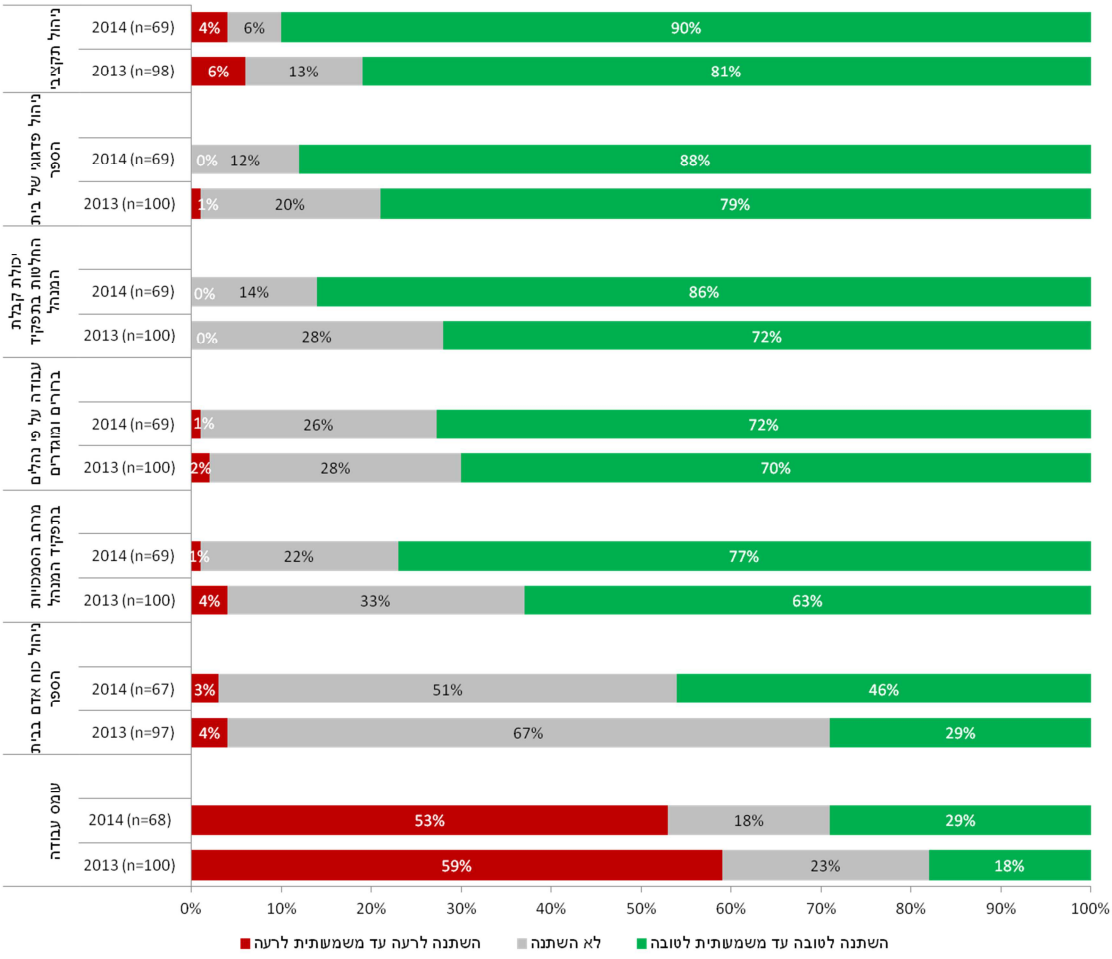
בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים (68%) העריכו כי תפקיד מנהל בית הספר השתנה במידה רבה עד רבה מאוד בעקבות המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה. השוואה לשנת היישום השנייה מעלה כי עם הזמן יותר מנהלים חשים בשינוי שחל בתפקידם (68% ב-2014 לעומת 62% ב-2013).

בהמשך נתבקשו המנהלים לציין כיצד השתנה כל תחום מתוך מגוון תחומים הנוגעים לתפקידם בעקבות המעבר לניהול עצמי – האם השתנה לחיוב או לשלילה. כפי שניתן לראות בתרשים 17, התחומים המרכזיים שלגביהם ציינו המנהלים כי חל שינוי לטובה בעקבות המעבר לניהול עצמי הם תחום הניהול התקציבי (90%), תחום הניהול הפדגוגי של בית הספר (88%) ויכולת קבלת ההחלטות בתפקיד המנהל (86%). במידה פחותה במעט ציינו המנהלים את מרחב הסמכויות בתפקיד המנהל (77%) ואת העבודה על פי נהלים ברורים ומוגדרים (72%) כנושאים שהשתנו לטובה. לעומת נושאים אלו, נושא ניהול כוח האדם נתפס עדיין על ידי מחצית מהמנהלים (51%) כתחום שלא השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי. ואילו נושא עומס העבודה נתפס על ידי מחצית מהמנהלים (53%) כתחום שהשתנה לרעה בעקבות המעבר לניהול עצמי.

יש לציין כי לגבי כל התחומים חל שיפור לאורך זמן, ובהשוואה לשנת היישום השנייה אחוז גבוה יותר של מנהלים מציין כי חל שינוי לטובה. ממצא זה בולט גם בתחומים הבעייתיים יותר - ניהול כוח האדם ועומס העבודה: בנושא ניהול כוח האדם בבית הספר, קרוב למחצית מהמנהלים חשים כי חל שינוי לטובה בשנת היישום השלישית (46%) בהשוואה לכשליש (29%) שדיווחו על כך בשנת היישום השנייה. לגבי עומס העבודה, אחוז המנהלים שציין כי חל שינוי לרעה פחת בשנת היישום השלישית (53% ב-2014 בהשוואה ל-59% ב-2013), ובמקביל חלה עלייה בקרב אלו שחשים שינוי לטובה (29% לעומת 18% בהתאמה).

נראה כי עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי יורד העומס שנוצר בעקבות הכנסת המהלך לבית הספר, והיתרונות של הניהול העצמי שביניהם יותר אוטונומיה למנהל ויכולת לנהל את התקציב ואת הפדגוגיה בצורה טובה יותר - הופכים בולטים יותר.

תרשים 17: דיווחי המנהלים על אודות השינוי שחל בכל אחד מהתחומים בעקבות המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה

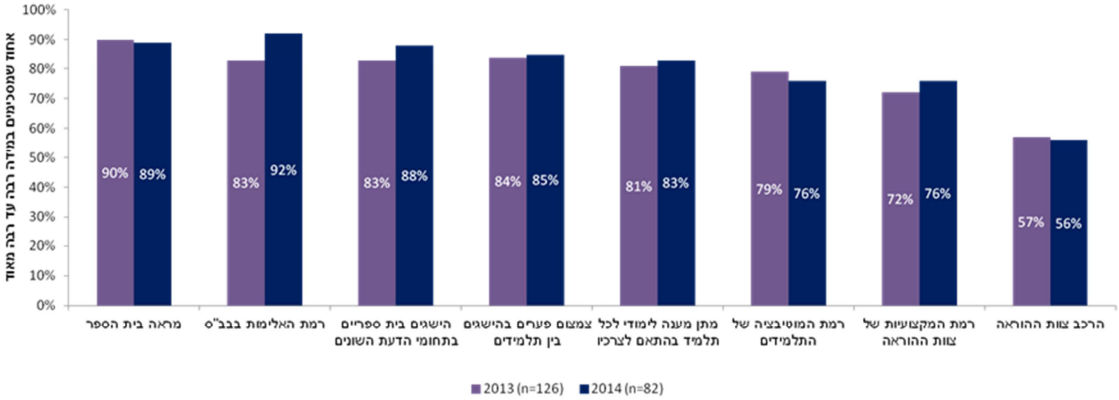


3.2. תפקידם של מנהלי בתי הספר בהקשר הפדגוגי

במסגרת השאלון נדרשו המנהלים להתייחס למגוון היבטים פדגוגיים וחינוכיים ולהשיב באיזו מידה, לתחושתם, כל אחד מהתחומים תלוי בהם[31]. בתרשים 18 ניתן לראות כי התחומים המרכזיים שלגביהם חשים מרבית המנהלים כי יש להם יכולת השפעה הם רמת האלימות בבית הספר (92%), מראה בית הספר (89%) וההישגים הבית ספריים בתחומי הדעת השונים (88%) כמו גם צמצום פערים בהישגים בין התלמידים (85%) ומתן מענה לימודי לכל תלמיד בהתאם לצרכיו (83%). התחום שלגביו פחות מנהלים חשים כי יש להם השפעה הוא הרכב צוות ההוראה (56%).

31 נוסח השאלה המדויק: "מנהלי בתי ספר נמצאים במרכז העשייה הבית ספרית. עם זאת, לא כל מה שמתרחש בבית הספר תלוי אך ורק בהם. באיזו מידה אתה חש שכל אחד מהתחומים הבאים תלוי בך?. ניתן למנהלים סולם השבה בן חמש רמות, החל מ- 1=כלל לא תלוי בך עד 5=תלוי בך במידה רבה מאוד.

תרשים 18: באיזו מידה אתה חש שכל אחד מהתחומים הבאים תלוי בך? (מנהלים)



עוד נמצא כי בהשוואה לשנה הקודמת, לגבי רמת האלימות בבית הספר וההישגים הבית ספריים בתחומי הדעת השונים חלה עלייה באחוז המנהלים המדווחים על השפעה במידה רבה עד רבה מאוד (83% לעומת 92% ו83% לעומת 88% בהתאמה).

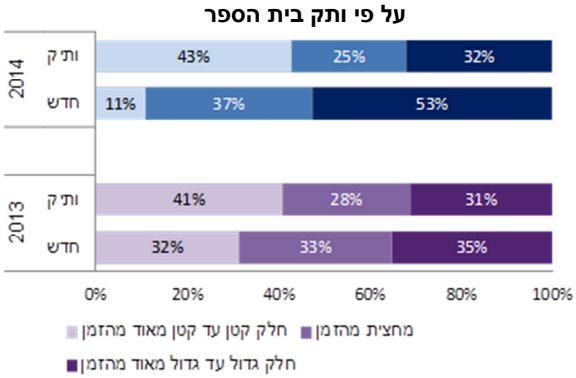
נראה כי בסך הכול תחושת מיקוד השליטה הפנימי בקרב המנהלים גבוהה, אך אינה קשורה בהכרח לניהול העצמי ואפיינה אותם גם קודם לכן, שאם לא כן שבמקביל לעלייה בתחושת האוטונומיה של המנהל בתחומים השונים, היינו מצפים לראות עלייה בתחושותיו לגבי יכולתו להשפיע על אותם תחומים. עם זאת, ייתכן שקיים אפקט תקרה בהקשר זה, שהמנהלים לא יכולים לעלות גבוה ממנו, כיוון שרמת מיקוד השליטה הפנימי שלהם היא גבוהה מלכתחילה.

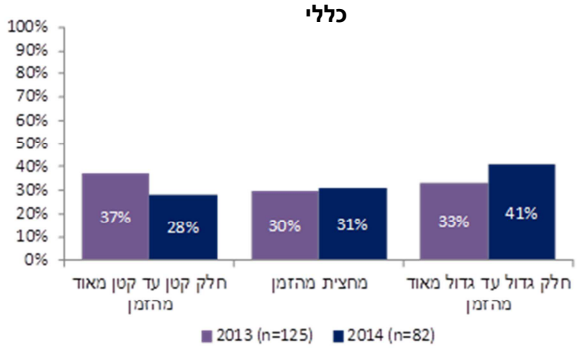
3.3. השינוי בתפקיד המנהל בהיבט הכלכלי

זמן העבודה המוקדש לטיפול בנושאי התקציב

בשנת היישום השלישית ניכרת שונות גדולה בין מנהלי בתי הספר מבחינת הזמן שהם מקדישים לטיפול בתקציב: חלקם מקדישים לכך חלק גדול מהזמן (41%) חלקם כמחצית מהזמן (31%) וחלקם רק חלק קטן מהזמן (28%). עם זאת, נראה כי בהשוואה לשנת היישום השנייה, שיעור המנהלים שמקדישים לטיפול בנושא התקציבי חלק גדול מהזמן עלה בשנת היישום השלישית של הניהול העצמי (41% ב-2014 לעומת 33% ב-2013) (ראה תרשים 19).

תרשים 19: זמן העבודה המוקדש לטיפול בתקציב באופן כללי ועל פי ותק בית הספר בניהול עצמי (מנהלים)





כאשר בוחנים את הנתונים בהתייחס לוותק בית הספר בניהול עצמי, נמצא כי העלייה בזמן שהמנהלים מקדישים לטיפול בתקציב, חלה רק בקרב מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי, כאשר בשנת היישום השלישית יותר ממחצית מהם דיווחו שהשקיעו חלק גדול מהזמן בניהול התקציב (53%) לעומת רק כשליש מהמנהלים שציינו כך בשנת היישום השנייה (35%). לעומת זאת בקרב מנהלים בבתי ספר ותיקים ההתפלגות נשארה דומה בין השנים (כ-31%).

המצאות כלים מספקים לניהול תקציב בית הספר

יותר ממחצית המנהלים חשים כי יש בידיהם כלים מספקים לניהול תקציב בית הספר במידה רבה (59%), ונראה כי חלה עלייה בשיעור המנהלים שחשים כך בהשוואה לשנת היישום השנייה (42%). ייתכן שההטמעה של השימוש בכלים וכן השיפור שנעשה בכלים עצמם תוך כדי התקדמות, מביאים יותר מנהלים לחוש כי בידיהם כלים לניהול התקציב.

3.4. השלכות השינוי בתפקיד – שינויים באוטונומיה, במנהיגות ומינוף הפדגוגיה

מהראיונות שהתקיימו בשנת היישום השנייה (תשע"ג) עולה כי מנהל בית הספר שולט במשאבים וכך מועצמת יכולתו להנהיג, עבודתו מקצועית יותר ונקודת מבטו כוללת יותר ולוקחת בחשבון גם פדגוגיה וגם משאבים. אולם נראה כי יש עוד מקום להתקדם, ולשם כך יש צורך לעבוד על השינוי התפיסתי ולקדם את מעמד המנהל במשולש היחסים – בית ספר-רשות מקומית-ומשרד החינוך.

הראיונות בשנת היישום השלישית (תשע"ד) מעידים על שיפור בנושא. יותר ויותר מנהלים שרואיינו דיווחו על כך שהם חשים שליטה במשאבי בית הספר, המאפשרת להם אוטונומיה ויכולת ביצוע משופרת הן בהיבט התקציבי-לוגיסטי והן בהיבט הפדגוגי.

מנהלי בתי הספר עסקו מעט בתחום התקציבי-לוגיסטי לפני הניהול העצמי ובכל בקשת סיוע קטנה כגדולה הם נאלצו לפנות לגורמים ברשות המקומית על מנת שיקצו את התקציב הנדרש. גם תחומים לוגיסטיים מובהקים כגון תיקונים, ניקיון וגינון לא היו בתחום סמכותם של מנהלי בתי הספר, והם נאלצו פעמים רבות להיאבק על קיומם של שירותים בסיסיים שהגיעו לבית הספר על-פי דין.

לעומת זאת, מנהלי בתי הספר עסקו בתחום הפדגוגי גם לפני הניהול העצמי, אך היכולת שלהם לבצע יוזמות פדגוגיות נוספות, מעבר לתכניות הלימודים של משרד החינוך הייתה מוגבלת ביותר ותלויה בנכונות של גורמי הרשות המקומית והפיקוח לתמוך ולסייע. מנהלים רבים הלינו על כך שלפני

הניהול העצמי הם היו מתכננים יוזמות פדגוגיות שונות ביחד עם הצוות במטרה לקדם את התלמידים, אך חלקן לא יצאו אל הפועל בשל חוסר יכולת למצוא תקציב בעבורן. הדבר הביא לפגיעה באמונה של המנהלים ושל הצוות החינוכי שניתן לעשות דברים נוספים מעבר לתכניות הלימוד הבסיסיות של משרד החינוך.

חלק מהמנהלים מתארים מצב שבו הם תלויים בסיוע של אחרים כדי לקדם את בית הספר, כקורבן שמכתיבים לו מה ואיך לעשות. מנהלים רבים הרגישו כי יש להם אחריות רבה על ההישגים והאקלים בבית הספר, אבל סמכות ויכולת קבלת החלטות מוגבלת, שאינן עולות בקנה אחד עם גודל האחריות.

עם כניסתו, הקנה הניהול העצמי למנהלים בהדרגה שליטה על המשאבים של בית הספר, המאפשרת להם, בכפוף לנהלים סדורים, לקבל החלטות תקציביות ופדגוגיות ולבצע אותן, כמעט ללא תלות בגורמי הרשות המקומית. למעשה, חל איזון בין גודל האחריות של המנהלים לבין היקף הסמכות שלהם לקבל החלטות וליישמן.

בהיבט של ההחלטות **התקציביות-לוגיסטיות**, ציינה אחת המנהלות כי במשך שנים היא התלוננה ברשות המקומית כי קבלן הניקיון של בית הספר אינו ממלא את תפקידו כראוי אך לא נעשה דבר. לאחר שקיבלה לכך את הסמכות, החליפה את הקבלן הניקיון והציבה לקבלן החדש סטנדרט עבודה שאליו הוא מחויב. לדבריה:

"הייתה לי בעיה לפני הניהול העצמי עם קבלן ניקיון שלא הצלחתי להוציא אותו למרות שלא הייתי מרוצה מהעבודה שלו והרבה מכתבים נשלחו לעירייה... ועכשיו כשיש ניהול עצמי, את השיק אני מוציאה ואני מפקחת יותר על העבודה שנעשית בבית הספר. זאת אומרת יש לי סמכות גדולה יותר שמאפשרת לך להחליט".

מנהלים אחדים ציינו את המחויבות שלהם לחיסכון בהוצאות השוטפות של בית הספר על מים, חשמל וכדומה. חלקם אף התקינו אביזרי חיסכון בהשקעה כספית שאמורה להחזיר את עצמה בעתיד.

כפי שניכר בממצאי השאלונים, העיסוק בנושאים התקציביים-לוגיסטיים דורש ממנהלי בתי הספר זמן ומהווה עבורם מעמסה כבדה נוספת על תפקידם. מזכירות בתי הספר תומכות במנהלים בניהול התקציב, אך העומס המוטל עליהן קיים, ובמקרים שבהם המזכירה אינו מתפקדת כראוי, ניתן לשער שהוא רב מאוד. מספר מנהלים שרואיינו התלוננו על העומס. לדבריהם מדובר על עיסוק ומעקב ברמה היומיומית. אחת המנהלות ציינה כי היא כלל לא נהנית מכך ומנהלת נוספת ציינה כי:

"הלוואי שמישהו היה יכול לקחת זאת ממני".

פן מאתגר נוסף של העיסוק בנושאים התקציביים הוא החשש של המנהלים מנשיאה באחריות משפטית לניהול הכספים של בית הספר, אף על פי שבאופן פורמאלי האחריות נמצאת אצל גזבר הרשות המקומית. הדבר גורם ללחץ ולפחד בקרב חלק מהמנהלים שלא מורגלים בכך. לדברי אחת המנהלות:

"באתי לנהל בית ספר בצד הפדגוגי זה מה שאני חזקה בו. אין לי ראש כלכלי. אני לא נהנית מההתנהלות הכלכלית. שנה שעברה לא ישנתי. סבלתי מזה. החלק של האחריות הכלכלית מעמיס עליי ומכביד עליי נפשית".

בהיבט של ההחלטות **הפדגוגיות**, המנהלים מדווחים על יוזמות פדגוגיות רבות שהם מבצעים בעזרת תקציבי הניהול העצמי – תכניות העשרה, תכניות תגבור, תכניות מצוינות, פיתוח סביבות לימודיות ועוד. התחושה של מנהלים רבים היא שבאמצעות תקציבי הניהול העצמי הם יכולים להגשים חלומות שבעבר יכלו רק לחלום עליהם. כלומר, אם בעבר הם ידעו מה בית הספר צריך ויכלו לתכנן יוזמות פדגוגיות הנותנות מענה לצרכים, היום הם גם יכולים לבצע אותן ללא תלות חיצונית. לדברי אחד המנהלים:

"אני לא צריך לחכות למועצה המקומית שתעשה טובה לתת לי תקציבים וליישם רעיונות פדגוגיים. אנחנו יכולים לעשות את זה בכוחותינו, למרות שזה צורך זמן מבחינת לוגיסטיקה והמכרזים וההצעות מחיר ודברים כאלה, אבל במאזן הזה, זה מול זה, אני חושב שאנחנו זכינו מבחינת הניהול העצמי, יש לנו כסף שאנחנו יכולים להשתמש בו ומשתמשים בו לטובת הבית ספר והתלמידים".

לאור האמור לעיל, נשאלת השאלה האם לא קיים חשש כי מנהלי בתי הספר יהפכו להיות מנהלים אדמיניסטרטיביים שעיקר עיסוקם הוא בלוגיסטיקה ותקציבים. ממצאי הראיונות מלמדים כי התשובה לכך היא שלילית וכי המנהלים רואים בניהול התקציבי-לוגיסטי אמצעי לשיפור הניהול הפדגוגי של בית בספר. מנהלת של אחד מבתי הספר, שציינה בריאיון עמה את העומס הרב הכרוך בניהול התקציבי-לוגיסטי של בית הספר, נשאלה בתגובה האם היא חושבת שהניהול העצמי קצת הפחית מהמנהיגות הפדגוגית שלה או מהעיסוק שלה בפדגוגיה. תשובתה מלמדת על תפיסת סדר העדיפויות של המנהלים:

"זה הפוך לגמרי, ממש הפוך לגמרי. אסור לנו המנהלים לחשוב שאנחנו מנהלים כסף, שאנחנו מוסד בנקאי. אנחנו מוסד פדגוגי שצריכים לחזק את ההיבט הפדגוגי, והיתרון שיש לי את הקלף ביד שלי ליישם את הפדגוגיה שאני רואה. הראייה הפדגוגית שלי כל הזמן הייתה בשלבי תכנון וביצוע של תלות גורמים נוספים, היום התכנון הפדגוגי שלי זה תלות ישירה שלי ושל הצוות. כי אנחנו כעיקרון צריכים לתכנן את הראייה הפדגוגית ובכל סל התקציב שיש לנו".

הראיונות מלמדים גם כי למנהלי אגפי החינוך ולמפקחים יש מקום בהכוונה הניהולית של מנהלי בתי הספר בניהול העצמי. אחת המפקחות ציינה כי היא דוחפת מאוד את המנהלים להתמקד בהיבטים הפדגוגיים ולא רק בהיבטים התקציביים-לוגיסטיים, מתוך תפיסה כי מטרתו של הניהול העצמי היא להביא את בית הספר לאוטונומיה פדגוגית ומנהלית. מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות ציינה כי בשיח שלה עם מנהלות בתי הספר היא מדגישה להן שהן מנהלות מוסד שלם ולא רק את ההיבטים הפדגוגיים שלו. כלומר, ההסתכלות צריכה להיות רחבה יותר, מעבר לפדגוגיה גרידא.

3.5. עמדות מנהלים בנוגע להתמודדות עם השינוי

מהראיונות בשנת היישום השנייה (תשע"ג) עלתה שונות גבוהה בתחושות המנהלים כלפי השינוי ובתחושת המסוגלות שלהם להתמודד אתו. כפי שעלה גם בשנת היישום הראשונה, יש מנהלים שחווים את המהלך כמקל עליהם ויש אחרים שמרגישים שמדובר בעול. בנוגע למסוגלות המנהלים, ישנם מנהלים שבטוחים ביכולתם להתמודד עם השינוי, אחרים סיפרו כי היו חששות שמתפוגגים לאיטם, אך יש גם שמתקשים מאוד בתפקוד, חווים זאת כעומס לא מוכר, בייחוד בשל הדרישה לנהל תקציב בסדר גודל שלא הורגלו אליו.

בראיונות שהתקיימו בשנת היישום השלישית (תשע"ד), התמעטו הקולות של מנהלים שהביעו ספק במסוגלותם להתמודד עם השינוי הכרוך בניהול העצמי, וניכר כי מרבית המנהלים התרגלו לדפוסי העבודה החדשים ונמצאים בשלבים שונים של תהליך ההפנמה של תפיסת הניהול העצמי. עוד ניכר כי הרוב המכריע של המנהלים רואים בעיקר את היתרונות של הניהול העצמי בעבורם ובעבור בית הספר ופחות את המגרעות.

4. תפקיד המורה בעקבות המעבר לניהול עצמי

בשנת היישום השנייה (תשע"ג) עלה כי הניהול העצמי מקדם שינוי בתרבות הארגונית, בהקשר של שיתוף הצוות והרחבת מעורבותו בהתנהלות בית הספר, בעיקר בהקשר של העלאת רעיונות ליוזמות חדשות, אך מצב ההטמעה אינו מספק. רוב המורים דיווחו כי תפקידם כלל לא השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי, ושבכל בנוגע לשותפות בקבלת ההחלטות, לרבות החלטות תקציביות, לרוב ההיררכיה הארגונית עדיין דומיננטית. עם זאת קיימת שונות, וישנם בתי ספר שבהם יש שיתוף משמעותי של המורים.

להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השלישית (תשע"ד):

4.1. שינוי בתפקיד המורה

בשנת היישום השלישית, פחות ממחצית המורים ציינו כי תפקידם השתנה במידה כלשהי בעקבות המעבר לניהול עצמי (44%), כאשר כרבע מהמורים טוענים כי תפקידם השתנה במידה רבה עד רבה מאוד (25%). עם זאת נראה כי ישנה עלייה לאורך זמן כאשר בשנת היישום השנייה רק כשליש מהמורים חשו בשינוי כלשהו בתפקידם (33%). בנוסף, ניכר כי מבין אלו שדיווחו על שינוי, מרביתם חשים כי חל שינוי לטובה (90%).

למרות האמור לעיל, נראה כי לא נדרש שינוי ממשי בתפקיד המורים כדי ששינויים בתרבות הארגונית הבית ספרית יחלחלו ויורגשו על ידי המורים.

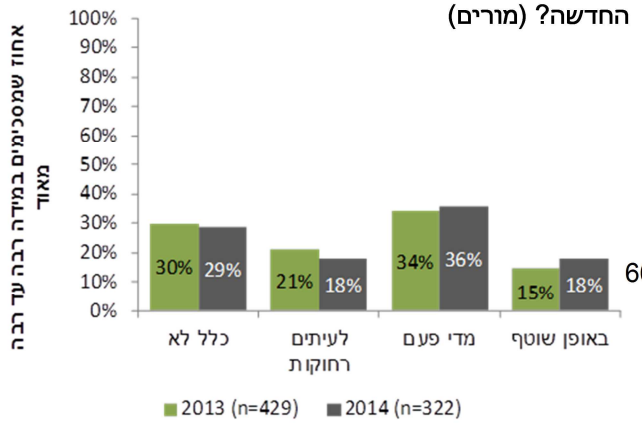
4.2. שותפות בבניית החזון הבית-ספרי ובקבלת החלטות בבית הספר

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית קצת פחות ממחצית מהמורים חשים כי הם שותפים במידה רבה עד רבה מאוד בקבלת ההחלטות בבית הספר (45%). בהמשך לכך, פחות ממחצית מהמורים (41%) דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי הם חשים שותפות רבה יותר בקבלת ההחלטות בבית הספר.

4.3. מעורבות בסוגיות תקציביות

במרבית בתי הספר המורים מדווחים כי סוגיות תקציביות נידונות בתדירות כלשהי בישיבות בית הספר (71%), אם כי רק כחמישית מהמורים ציינו כי סוגיות תקציביות נידונות באופן שוטף (18%). כשליש דיווחו כי הנושא

תרשים 20: האם ובאיזו מידה סוגיות תקציביות הפכו לחלק מהישיבות בבית הספר מאז המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה? (מורים)



נדון מדי פעם בפעם (36%) וכחמישית השיבו כי סוגיות תקציביות נידונות לעיתים רחוקות (18%). לא נראה כי חל שינוי בנושא זה בהשוואה לשנת היישום השנייה (ראה תרשים 20).

גם בשנת היישום השלישית, עבור מרבית המורים המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה לא הניב גישה לתקציב שלא הייתה קודם לכן (62%). עם זאת, כשליש מהמורים דיווחו כי אמנם לא ניתן להם תקציב ייעודי, אולם קל להם יותר לקבל תקצוב מהמנהל ליוזמות המועלות על ידם (30%). רק מיעוט מהמורים (8%) ציינו כי מוקצה להם תקציב המצוי באחריותם.

נראה כי בשנת היישום השלישית חלה עלייה בשיעור המורים המדווחים כי היו שותפים במידה רבה לגיבוש תכנית העבודה מקושרת התקציב של בית הספר, אם כי עדיין מדובר במיעוט (30% ב-2014 בהשוואה ל-23% ב-2013).

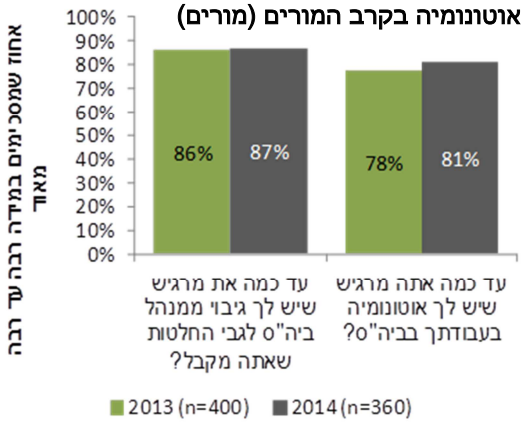
בדומה לראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה, ממצאי הראיונות[32] בשנת היישום השלישית מלמדים כי ישנם בתי ספר שבהם הרעיון של הניהול העצמי חלחל לצוות המורים – הם מקשרים בין פדגוגיה לתקציב ומבקשים משאבים לצרכים שונים של בית הספר. לעומת זאת, ישנם בתי ספר שבהם הצוות החינוכי אינו מודע לפוטנציאל של הניהול העצמי. המורים יודעים שהם יכולים לבקש חומרי למידה וסיוע לימודי, אך הם לא מקשרים את זה לניהול העצמי כתפיסת עולם. לדברי מנהל אגף החינוך באחת הרשויות:

"אני באמת לא בטוח שזה חלחל לכולם. כלומר, מורה למדעים יכולה לבוא למנהל ולבקש לעשות ניסוי שעד היום לא הייתה יכולה לעשות, לקנות מבחנות ומיקרוסקופים ולהביא כל מיני חומרים וכולי, והוא יגיד לה - אין לי בעיה, קחי את הכסף. היא לאו דווקא תדע שזה בגין העובדה שיש למנהל יותר אמצעים ויש לו ניהול כספי והוא יכול להקצות ל... אני לא חושב שהניהול העצמי, מבחינת המושג שלו והבנה, הגיע למורים".

ישנם בתי ספר שמפגינים רמת מעורבות גבוהה יותר של הצוות בניהול העצמי. בבתי ספר אלה המנהל משתף בעיקר את הרכזים אך גם את צוות המורים בקבלת החלטות תקציביות של יוזמות פדגוגיות. לדברי מנהלת בית ספר:

"נתתי לכל רכז סכום כסף, אמרתי לו יש לך 5,000 שקל מה אתה עושה עם הכסף הזה כדי לקדם את המקצוע שאתה אמון עליו? שאלנו את מורי העברית, מה אתם רוצים לעשות? תנו לי תכנית מה אתם עושים, ואז הם באו עם תכנית של בניית מרכז שפות בתוך בית הספר, רכישת ספרים, ובניית מרכז גם מתוקשב ועוד".

תרשים 21: גיבוי מצד המנהל ותחושת אוטונומיה בקרב המורים (מורים)



מילה שחזרה על עצמה בקרב המנהלים בבתי ספר אלה הייתה "שקיפות" – לאן מנותב התקציב של הניהול העצמי. לדברי אחת המנהלות:

32 כיוון שלא התבצעו ראיונות עם מורים, יש לסייג ממצאים אלו.

"כשבא אלי מישהו מהניהול העצמי וראינו את הכספים, ישבתי עם הצוות מוביל. אלה הכספים שלנו. יש כאן שקיפות מלאה. המורים יודעים בדיוק, המורים, צוות מוביל. צוות מוביל או תחומי עניין בנינו תכנית".

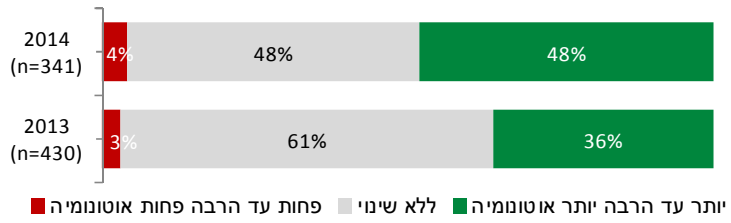
ניכר כי בבתי ספר כאלה, שהפגינו רמה גבוהה של שיתוף הצוות בקבלת ההחלטות התקציביות, הניהול העצמי גרם למורים לקחת אחריות ולחשוב יותר על יוזמות פדגוגיות בתחום ההוראה שלהם. לדברי אחת המנהלות:

"כשמבקשים משהו בשיקול דעת, כי זאת המחויבות שלך והאחריות שלך, זה הקפיץ ברמות את החשיבה של המורים מה לבקש".

4.4. תחושת אוטונומיה וגיבוי מצד המנהל

מרבית המורים חשים כי יש להם מידה רבה של אוטונומיה בעבודתם בבית הספר (81%), ורובם המכריע של המורים (87%) חשים במידה רבה כי ניתן להם גיבוי מצד מנהל בית הספר לגבי החלטות שהם מקבלים במסגרת תפקידם (ראה תרשים 21). כאשר נשאלו האם חל שינוי בתחושת האוטונומיה בעקבות המעבר לניהול עצמי, השיבו כמחצית מהמורים (48%) כי הם חווים יותר אוטונומיה בעקבות המעבר ומחצית מהמורים השיבו כי לא חל שינוי (48%). רק בודדים ציינו כי הם חשים פחות אוטונומיה בעקבות המעבר לניהול עצמי (5%) (ראה תרשים 22). נראה כי עם הטמעת הניהול העצמי יותר מורים מעריכים כי מידת האוטונומיה שלהם עלתה בעקבות המעבר לניהול עצמי. כך בשנת היישום השנייה רק כשליש (36%) דיווחו כי הם חווים יותר אוטונומיה, בעוד ש-61% דיווחו כי לא חל שינוי בעקבות המעבר לניהול עצמי.

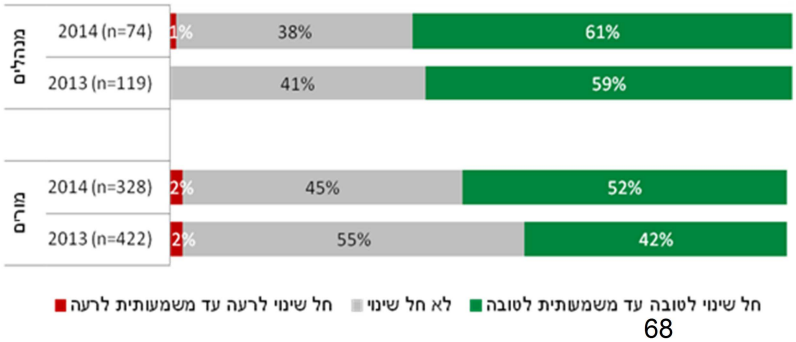
תרשים 22: שינוי במידת האוטונומיה בעקבות המעבר לניהול עצמי (מורים)



4.5. עבודת הצוות בבית הספר

מעל מחצית המנהלים (61%) וכמחצית מהמורים (52%) סבורים כי חלו תמורות חיוביות בעבודת הצוות בקרב מורי בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה (ראה תרשים 23). נראה כי עם ההתקדמות בהטמעת הניהול

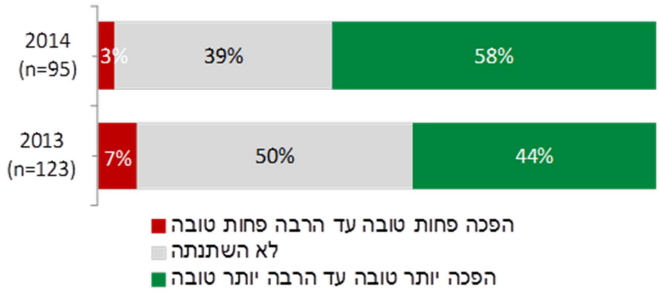
תרשים 23: שינוי בעבודת הצוות בקרב המורים בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים ומורים)



העצמי, חלה עלייה במידת השינוי החיובי בעבודת הצוות שהמורים חשים בו. בקרב המנהלים לעומת זאת לא חל שינוי בתפיסה זו בהשוואה לשנת היישום השנייה.

משנשאלו המזכירות על אודות שינוי בעבודת הצוות בבית הספר (לא בהכרח בהקשר למורים), מעל למחצית (58%) דיווחו על שינוי לטובה בהיבט זה (ראה תרשים 24). בדומה לדפוס שהתגלה בקרב המורים, גם בקרב המזכירות נמצאה עלייה משמעותית בשיעור של אלה מביניהן הסבורות כי חלו תמורות חיוביות בעקבות המעבר לניהול עצמי בהשוואה לדיווח בשנת היישום השנייה (44%). מזכירות בודדות בלבד חשו כי חל שינוי לרעה בעבודת הצוות בבית הספר בעקבות המעבר.

תרשים 24: שינוי בעבודת הצוות בבית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה (מזכירות)



5. הערכת מורים כבסיס לטיפוח אחריותיות

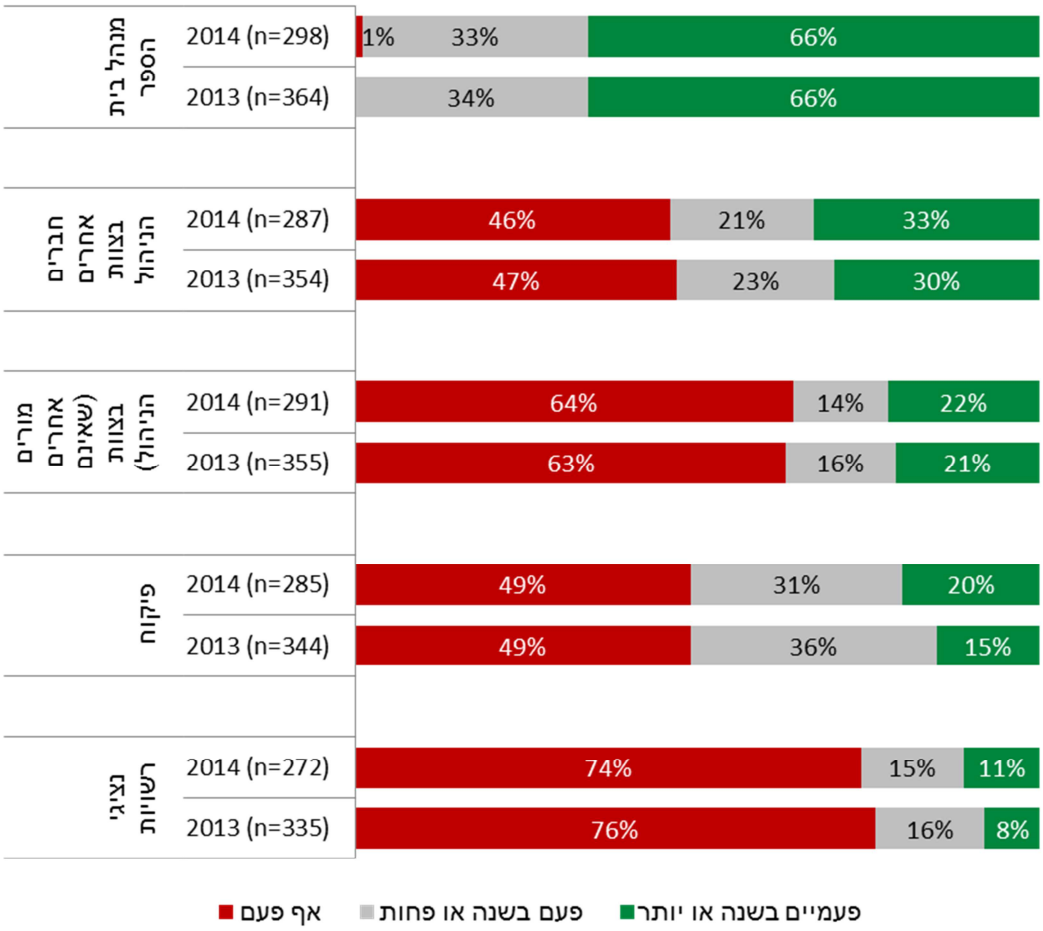
המנגנון להערכת מורים, שפותח במשרד החינוך עוד לפני כניסת הניהול העצמי, אמור להיות הבסיס לפיתוח האחריותיות ברמת המורה, כפי שנדרש בניהול העצמי. אי לכך, בדק מחקר ההערכה את היקף השימוש במנגנון זה ואת מטרותיו.

בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המורים (84%) דיווחו כי מתבצע תהליך הערכה מסודר בנוגע לעבודתם בבית הספר. כמעט כל המורים דיווחו על כך שמנהל בית הספר מבצע הערכה על תפקודם (99%) כאשר כשני שלישים דיווחו על תדירות של פעמיים בשנה ויותר (66%) ושליש על תדירות של פעם בשנה או פחות (33%). כמחצית מהמורים דיווחו כי גורמים אחרים בצוות הניהול מבצעים הערכה לעבודתם בבית הספר (54%), כשליש מתוכם דיווחו על תדירות הערכה של פעמיים בשנה או יותר. כשליש מהמורים דיווחו כי מורים אחרים שאינם בצוות הניהול מבצעים הערכה לעבודתם (36%), וכחמישית מתוכם דיווחו כי הערכה כזו מתבצעת פעמיים בשנה או יותר (22%).

מבחינת גורמים חיצוניים לבית הספר, כמחצית מהמורים ציינו כי מהפיקוח מתבצעת הערכה לעבודתם (51%), כאשר לרוב מדובר בתדירות של פעם בשנה או פחות (31%). כרבע מהמורים דיווחו על הערכה המתבצעת על ידי נציגי רשויות (26%) – כעשירית (11%) דיווחו על תדירות של פעמיים בשנה או יותר, והשאר (15%) על תדירות של פעם בשנה או פחות (ראה תרשים 25).

כעשירית מהמורים התייחסו להערכה של גורמים אחרים, ולרוב מדובר במדריכים.

תרשים 25: תדירות הערכת עבודת המורים מצד גורמים שונים (מורים)



כאשר נשאלו לגבי המטרות עבורן משמשת ההערכה, מרבית המורים טענו כי מטרת ההערכה היא גיבוש תכנית פעולה עם המורה (91%), כמחצית ציינו שינוי תחום אחריות למורה (56%) ושליש ציינו הפעלת סנקציות או מתן תגמול (36%). כמחצית מהמורים ציינו כי ההערכה משמשת לצרכים אחרים (52%) מלבד לשלושה שציינו, ורובם התייחסו למתן משוב (93%) ולהעצמת המורה (86%).

6. בית הספר כארגון לומד

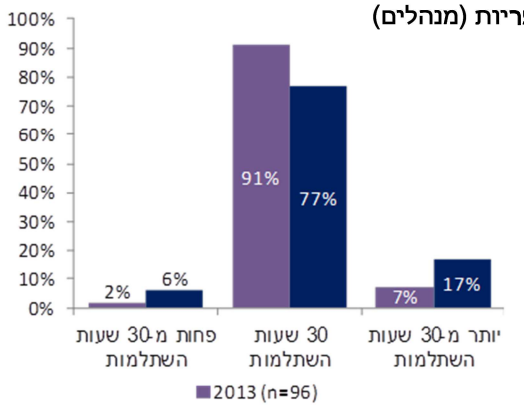
בתי ספר בניהול העצמי מצופים לעסוק בלמידה ארגונית מתמשכת, הבאה לידי ביטוי בקיום מערך למידה פנים-בית ספרי הנמצא בהלימה עם הצרכים והיעדים של בתי הספר. לצורך כך ניתנה לבתי הספר בניהול עצמי האפשרות לקיים יותר השתלמויות מוסדיות ולהשפיע על תוכנן, לרכוש הדרכה חיצונית בהיקף של יום בשבוע באמצעות "שובר הדרכה", להיעזר ביועצים חיצוניים מומחים ועוד. אי לכך בדק מחקר ההערכה את היקף ההשתלמויות וההדרכה בבית הספר, את שביעות הרצון מהם ואת מידת ההלימה שלהם למטרות בית הספר.

6.1. היקף ההדרכה וההשתלמויות

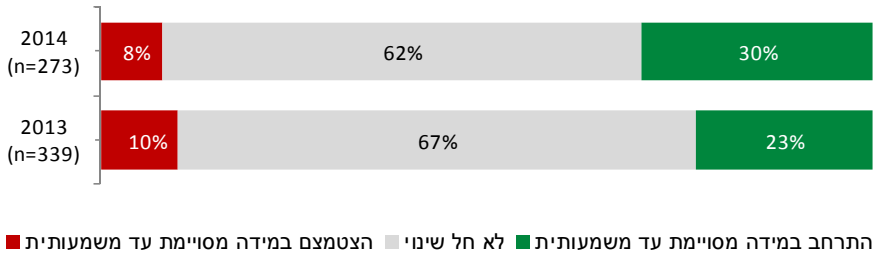
בדומה לשנת היישום השנייה, בשנת היישום השלישית מרבית מנהלי בתי הספר דיווחו על שימוש בשובר הדרכה בבית הספר[33] (78%). וכן מרביתם דיווחו כי נערכו במהלך השנה השתלמויות פנים בית-ספריות (81%). במרבית בתי הספר דווח על היקף של 30 שעות השתלמות (77%) ובשאר לרב דווח על יותר מ-30 שעות השתלמות (17%).

מרבית המורים דיווחו כי לא חל שינוי בהיקף שעות ההשתלמות בהשוואה לשנים קודמות (62%) כאשר כשליש מהמורים העריכו כי חלה התרחבות בהיקף השעות (30%) ורק מיעוט ציינו כי חלה ירידה בהיקף השעות (8%). נראה כי בהשוואה לשנת היישום השנייה, אחוז גבוה יותר של מורים מצביע על הרחבה בהיקף השעות להשתלמויות (30% ב-2014 לעומת 23% ב-2013) ובמקביל פחות מעריכים כי לא חל שינוי בהיקף השעות (62% ב-2014 לעומת 67% ב-2013) (ראה תרשים 27)

תרשים 26: היקף שעות ההשתלמות הפנים- בית ספריות (מנהלים)



תרשים 27: שינוי בהיקף השעות להשתלמויות פנים-בית ספריות בהשוואה לשנים קודמות (מורים)



6.2. שביעות רצון מההדרכה וההשתלמויות

הדרכות

ניכר כי בשנת היישום השלישית חלה עלייה ברמת שביעות רצון המנהלים מההדרכות שבוצעו בבית הספר כאשר כשני שלישים מהמנהלים (61%) מדווחים כי הם שבעי רצון במידה רבה עד רבה מאוד מההדרכות (בהשוואה ל-52% ב-2013). עם זאת, כאשר נשאלו המורים עד כמה ההדרכות עונות על הצרכים שלהם, כמחצית השיבו כי ההדרכות עונות על הצרכים שלהם במידה רבה עד רבה מאוד, באופן דומה לשיעור שהשיבו כך בשנת היישום השנייה.

---

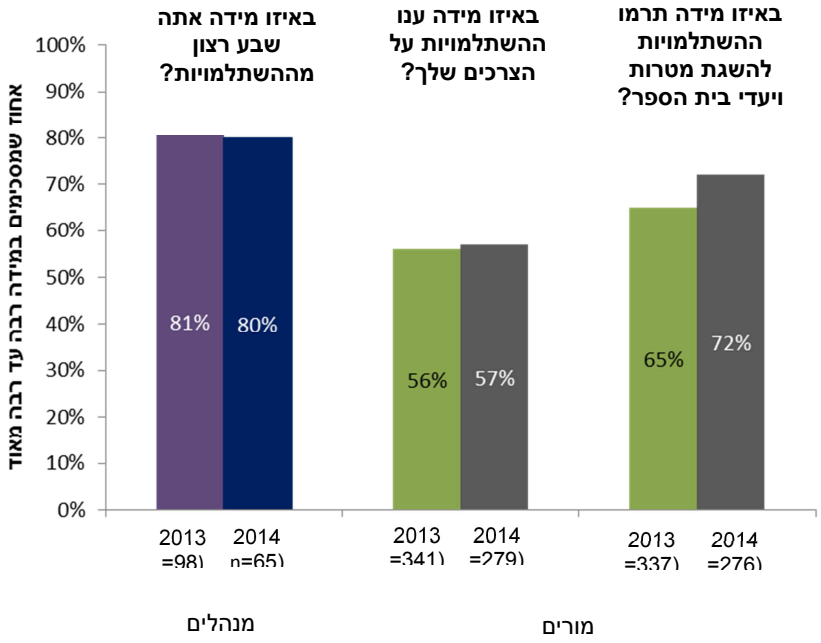
33 יש לציין כי 7% מהמנהלים ב-2014 השיבו כי הם אינם יודעים מה זה שובר הדרכה. אלו הוצאו מחישובי האחוזים בשאלה זו.

השתלמויות פנים בית-ספריות

ביחס להשתלמויות הפנים בית-ספריות, בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים הביעו שביעות רצון גבוהה מההשתלמויות שנערכו השנה (80%) ומעל מחצית המורים העריכו כי ההשתלמויות ענו במידה רבה לצרכיהם (57%).

עם זאת, נראה כי חלה עלייה בהערכת המורים לגבי המידה בה ההשתלמויות תרמו להשגת מטרות ויעדי בית הספר, כאשר כשלושה רבעים מהמורים ציינו כי אלו תרמו במידה רבה עד רבה מאוד

תרשים 28: שביעות רצון מההשתלמויות הפנים-בית ספריות שנערכו במהלך השנה והערכת תרומתן (בקרב מנהלים ומורים שדיווחו כי התקיימו השתלמויות)



בשנת היישום השלישית (72%) לעומת כשני שלישים שציינו כך בשנת היישום השנייה (65%) (ראה תרשים 28).

7. סיכום

גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית

מרבית המנהלים והמורים בשנת היישום השלישית (69% ו – 60% בהתאמה) חשים כי חלה עלייה במידת הגמישות הפדגוגית בעקבות המעבר לניהול עצמי, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (66% ו – 56% בהתאמה). בהמשך לכך, מרבית המנהלים והמורים בשנת היישום השלישית (75% ו-69% בהתאמה) חשים כי חל שינוי לטובה ביכולת בית הספר להיענות לצורכי התלמידים בעקבות המעבר לניהול עצמי, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (71% ו-63% בהתאמה).

מנהלים ומורים בשנת היישום השלישית מדווחים על גדילה בהיקף היוזמות הפדגוגיות שמעלים מורים (77% ו – 65% בהתאמה) בהשוואה לשנת היישום השנייה (61% ו – 56% בהתאמה). בנוסף יותר ממחצית המורים (61%) בשנת היישום השלישית, מדווחים כי העלו בעצמם יוזמות פדגוגיות בעקבות המעבר לניהול עצמי, בהשוואה ל - 49% בשנת היישום השנייה.

שביעות רצון ממידת הגמישות הפדגוגית בבית הספר בשנת היישום השלישית היא גבוהה למדי: 72% מהמנהלים ו- 76% מהמורים השיבו כי הם שבעי רצון במידה רבה עד רבה מאוד ממידת הגמישות הפדגוגית, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (62% ו – 72% בהתאמה).

ראיונות העומק בשנת היישום השלישית, מלמדים כי הניהול העצמי לא הביא לגמישות פדגוגית בשעות התקן ובהעסקת כוח האדם הפדגוגי בבית הספר, אך הביא לגמישות פדגוגית ביכולתו של בית הספר לבצע יוזמות פדגוגיות כמו תכניות לימודים ועיצוב סביבות למידה.

היו מנהלים שהתייחסו להיעדר הגמישות הפדגוגית בשעות התקן באופן ביקורתי וטענו כי לא יתכן כי לבית ספר בניהול עצמי לא יהיה שיקול דעת בהקצאת שעות התקן. ממצאים אלה מלמדים כי הגמישות הקיימת בשעות התקן במארז המתנ"ה בתשע"ד על אף שהורחבה בהשוואה לשנים קודמות עדיין אינה מספקת או שלא הופנמה על ידי כל המנהלים.

בהתייחס לגמישות הפדגוגית ביכולת בית הספר ליזום יוזמות פדגוגיות ולבצע אותן ניכר כי הניהול העצמי הביא ללא פחות מאשר מהפכה. בעקבות הניהול העצמי יכולים בתי הספר לתכנן ולבצע תכניות פדגוגיות באופן עצמאי, לשכור שירותים של אנשי מקצוע, לפתח את הסביבה הלימודית בבית הספר, לאבזר חדרי ספח ללימוד תחומי דעת שונים, לרכוש עזרים פדגוגיים שונים ועוד.

בתי הספר שדיווחו על יוזמות פדגוגיות שביצעו, ציינו את האוטונומיה שלהם בבחירת היוזמות ואת היכולת שלהם לממש אותן באופן עצמי מבלי לחזר על הפתחים של אף גורם, כפי שהיה בעבר.

ראוי לציין כי בראיונות העומק נשמעו גם קולות, לפיהם השינוי בגמישות הפדגוגית של בתי הספר, בעקבות הניהול העצמי, הוא קטן יחסית. נטען כי הדבר נובע משונות גדולה בין המנהלים כתלות ביכולתם לנצל את תקציב בית הספר ליוזמות פדגוגיות משמעותיות. בנוסף, נטען כי בבתי ספר קטנים, גובה התקציב המיועד ליוזמות פדגוגיות אינו מספיק על-מנת לקדם יוזמות משמעותיות.

תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב

מרבית המנהלים (68%) בשנת היישום השלישית מעריכים כי מאז המעבר לניהול עצמי סוגיות תקציביות משמשות יותר כבסיס לעדכון תכניות העבודה בבית הספר, עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (61%). לעומתם, רק כמחצית מהמורים (48%) העריכו זאת, אם כי גם בקרב המורים חלה עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (39%).

ממצאי ראיונות העומק מלמדים כי בתי הספר בנו תכנית עבודה מקושרות תקציב, הכוללות את המקורות התקציביים הנדרשים להשגת החזון החינוכי והיעדים המופיעים בה. יחד עם זאת, בדומה לשנת היישום השנייה, היו בתי ספר שלא השתמשו בכלי, שפותח על ידי המִינהלת, מפני שלטענתם הוא מסובך מדי ומורכב לתפעול. מנגד, מיעוט מבתי הספר בשנה השלישית ליישום הניהול העצמי, עדיין נמצאים בראשית דרכם בבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב ולומדים איך לבצע זאת.

תפקיד מנהל בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי

בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים (68%) העריכו כי תפקיד מנהל בית הספר השתנה במידה רבה עד רבה מאוד בעקבות המעבר לניהול עצמי. התחומים שהשתנו לחיוב הם: הניהול התקציבי

(90%), הניהול הפדגוגי (88%), יכולת קבלת ההחלטות בתפקיד (86%), מרחב הסמכויות בתפקיד (77%) והעבודה על פי נהלים ברורים ומוגדרים (72%). לעומת זאת, נושא עומס העבודה נתפס על-יד מחצית מהמנהלים (53%) כתחום שהשתנה לרעה בעקבות המעבר לניהול עצמי. כמו כן, יש לציין כי לגבי כל התחומים חל שיפור בהשוואה לשנת היישום השנייה.

בשנת היישום השלישית ישנה שונות גדולה בין מנהלי בתי הספר בזמן שהם מקדישים לטיפול בתקציב: חלק גדול מהזמן (41%) כמחצית מהזמן (31%) וחלק קטן מהזמן (28%). עם זאת, נראה כי בהשוואה לשנת היישום השנייה, עלה שיעור המנהלים שמקדישים לכך חלק גדול מהזמן. בחינת הנתונים לפי ותק בית הספר בניהול עצמי מלמדת כי העלייה בזמן שהמנהלים מקדישים לטיפול בתקציב, חלה רק בקרב מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי.

ראיונות העומק בשנת היישום השנייה (תשע"ג) מלמדים כי מנהל בית הספר שולט במשאבים, עבודתו מקצועית יותר והוא מביא בחשבון גם פדגוגיה וגם משאבים, אולם נראה כי יש עוד מקום לשיפור. הראיונות בשנת היישום השלישית (תשע"ד) מעידים על שיפור, לפיו יותר מנהלים שרואיינו דיווחו על כך שהם חשים שליטה במשאבי בית הספר, המאפשרת להם אוטונומיה ויכולת ביצוע משופרת הן בהיבט התקציבי-לוגיסטי והן בהיבט הפדגוגי.

המצב שבו המנהלים היו תלויים בסיוע של אחרים כדי לקדם את בית הספר יצר בקרב חלקם תחושה של קורבן שמכתיבים לו מה ואיך לעשות. מנהלים רבים הרגישו כי יש להם אחריות רבה על ההישגים והאקלים בבית הספר אבל סמכות ויכולת קבלת החלטות מוגבלת, שלא עולה בקנה אחד עם גודל האחריות. עם כניסת הניהול העצמי הוא הקנה למנהלים בהדרגה שליטה על המשאבים של בית הספר, המאפשרת להם לקבל החלטות תקציביות ופדגוגיות ולבצע אותן, כמעט ללא תלות בגורמי הרשות המקומית.

תפקיד המורה עם בעקבות המעבר לניהול עצמי

בשנת היישום השלישית, פחות ממחצית מהמורים ציינו כי תפקידם השתנה במידה כלשהי בעקבות המעבר לניהול עצמי (44%), יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (33%). מבין אלה שדיווחו על שינוי, מרביתם חשים כי חל שינוי לטובה (90%).

במרבית בתי הספר מדווחים המורים כי סוגיות תקציביות נידונות בישיבות הצוות (71%), אם כי רק 18% ציינו כי הדבר נעשה באופן שוטף. לא נראה כי חל שינוי בנושא זה בהשוואה לשנת היישום השנייה. בנוסף, כשליש מהמורים (30%) דיווחו כי אמנם לא ניתן להם תקציב ייעודי אולם יותר קל להם לקבל תקצוב מהמנהל ליוזמות המועלות על ידם.

בדומה לראיונות העומק בשנות היישום הראשונה והשנייה, ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי ישנם בתי ספר שבהם הרעיון של הניהול העצמי חלחל לצוות המורים – הם מקשרים בין פדגוגיה לתקציב ומבקשים משאבים לצרכים שונים של בית הספר. לעומת זאת, ישנם בתי ספר שבהם הצוות החינוכי לא מודע לפוטנציאל של הניהול העצמי. המורים יודעים שהם יכולים לבקש חומרי למידה וסיוע לימודי, אך הם לא מקשרים את זה לניהול העצמי כתפיסת עולם.

ניכר כי בבתי ספר שבהם מתקיים שיתוף של הצוות בקבלת ההחלטות התקציביות, הניהול העצמי גרם למורים לקחת אחריות ולחשוב יותר על יוזמות פדגוגיות בתחום ההוראה שלהם.

כמחצית מהמורים (48%) בשנת היישום השלישית חווים יותר אוטונומיה בעקבות המעבר לניהול עצמי, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (36%).

מעל מחצית המנהלים (61%) וכמחצית מהמורים (52%) בשנת היישום השלישית, סבורים כי חלו תמורות חיוביות בעבודת צוות בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, ללא שינוי בהשוואה לשנת היישום השנייה.

פרק שלישי: יישום ההיבטים הכלכליים והתפעוליים של הניהול העצמי (המודל הכלכלי-תפעולי)

במסגרת תלקיט המעבר לניהול עצמי מגדיר משרד החינוך מודל תקצוב (סל תלמיד) ומודל תפעולי לבתי הספר בניהול עצמי ולהצטרפות הרשויות למהלך לפיו הוגדר כי בעת הצטרפות רשות מקומית יחל מעבר של כלל בתי הספר היסודיים שברשות המקומית לניהול עצמי. כאשר רק במקרים חריגים תתאפשר דחייה בהכנסת המהלך לבתי ספר מסוימים ברשות. בנוסף, מוצגים במודל התפעולי יעדים ואבני דרך מרכזיות ליישום המהלך ברמת הרשות המקומית - הצטרפות הרשות המקומית למתכונת הניהול העצמי מותנית בחתימה על מסמך הבנות בין משרד החינוך לרשות המקומית אשר מעגן בחוזה משפטי, בין היתר, את הכללים והנהלים הכלכליים והתפעוליים למעבר בתי הספר לניהול עצמי. במסגרת ההצטרפות למהלך הרשות מבצעת סקר כספי פנימי, ומגבשת 'סל תלמיד' רשותי המאגם את המשאבים של הרשות המקומית ואת מודל התקצוב החדש של משרד החינוך, מגדירה את הרכיבים ואת תחומי האחריות הכלולים ב'סל התלמיד', וקובעת עבורם סכום מתאים, והכול - בהתאם למפורט במסמך ההבנות[34].

משרד החינוך מגדיר סכום שנתי מינימאלי ממנו יורכב 'סל התלמיד', יחד עם זאת, תוך הבנת השונות בין הרשויות המקומיות, כל רשות מגבשת לעצמה 'סל רשותי', כאשר יתכן שסל זה יהיה גבוה מהסל המינימאלי הנדרש, אולם לא מופחת ממנו. תהליך הרכבת הסל מגדיר ומבהיר את המרכיבים הכלולים בו, אשר ישולמו מתקציב בית הספר, ואת המרכיבים שאינם כלולים, עליהם תוסיף הרשות להיות אחראית[35]. תקציבי השירותים ותקן השעות מחולקים באופן דיפרנציאלי, על פי מדד הטיפוח של בתי הספר. ישנה שאיפה כי הסל יבטא העדפה לבתי ספר קטנים, בתי ספר הלומדים יום לימודים ארוך ובתי ספר שהמבנה שלהם ישן במיוחד. כמו כן, טרם הכניסה לניהול עצמי על הרשות לבצע יישור קו תחזוקתי בבתי הספר השונים[36].

המודל הכלכלי-תפעולי מאפשר לבית הספר לנצל ביעילות את המשאבים המוקצים לו כאשר הקצאת הסל נעשית על ידי נוסחה שקופה, כך שבית הספר יודע מראש מהו הסכום המועבר אליו, ויכול להיערך בהתאם ולתכנן את התשומות הכספיות לטובת הצרכים הפדגוגיים והניהוליים של בית הספר[37].

פרק זה יעסוק בכל הנוגע למרכיבים התקציביים המובנים במעבר לניהול עצמי. נבחן את יישום ההיבטים התומכים ביישום המודל הכלכלי קרי, מסמך ההבנות, חלוקת תחומי האחריות ובניית 'סל התלמיד'. נתייחס להיבטים הקשורים בהיקף ההכנסות לבית הספר ומאזן התקציב ובהיבטים תפעוליים בניהול התקציב, כגון סדירות העברת הכספים מהרשות לבית הספר ונהלים. בנוסף תהיה התייחסות לשינויי תפקידים מנהלתיים וכן למנגנוני בקרה ושקיפות.

---

34 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), נספח אסטרטגי ליישום, עמ' 53-56

35 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 6-7

36 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 36

37 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 15

הפרק מאורגן בחמישה תת פרקים עיקריים:

1. מסמך ההבנות וחלוקת תחומי האחריות בין הרשות המקומית לבתי הספר
2. האם הכסף מספיק ולְמה? - רווח או הפסד כתוצאה מהמעבר לניהול עצמי, אופן ניצול התקציב והיבטים של חיסכון וייעול
3. היבטים תפעוליים בניהול התקציב
4. תפיסת התפקיד של המזכירות והשרתים במעבר לניהול העצמי
5. בקרה ושקיפות

1. מסמך ההבנות וחלוקת תחומי האחריות בין הרשות המקומית לבית הספר

מדוח הערכת הניהול העצמי (תשע"ג) עלה כי בשנת היישום השנייה מסמך ההבנות שימש כבסיס איתן שעל גביו נבנית מערכת היחסים של הרשות עם משרד החינוך. בנוסף, ניכר כי כאשר הרשויות היו מצויות בתהליך מעמיק של בנייה ועיצוב 'סל התלמיד', האתגר המרכזי היה לעמוד בין ההתחייבות להזרים משאבים לבית הספר אשר יספקו את צורכיהם, אל מול היכולת הכלכלית של הרשויות לעמוד בהתחייבויות אלו לאורך זמן. בשנה זו החלה דיפרנציאציה של 'סל התלמיד' בין בתי ספר, שניסתה לתת מענה בין היתר לבתי ספר קטנים ולבתי ספר בעלי תשתית ישנה.

בשנת היישום השלישית (תשע"ד) ניכר כי המגמות שנראו בשנה שעברה התחזקו. מסמך ההבנות כבר מוכר לשני הצדדים – הרשות המקומית ומשרד החינוך, והעבודה על-פיו נעשית בצורה שוטפת. הרשויות גיבשו את סלי התלמיד שלהם, וניכר על-פי הראיונות עם הגזברים והחשבים כי הם הרבה פחות חוששים להעביר סעיפי תקציב שונים לניהול בתי הספר.

העברת תחומי האחריות בשנת היישום השנייה החלה להתבצע באופן נרחב יותר בהשוואה לשנה הראשונה, אך נתקלה לא פעם בקשיים טכניים (לדוגמה: קושי להעביר תחום אחריות כיוון שלא הוסדרו מונים). ניכר כי המנהלים ברובם עדיין לא היו שותפים בקביעת תחומי האחריות שיועברו לידיהם או בגיבוש ספר הנהלים.

גם בנושא זה חלה מגמת שיפור בשנת היישום השלישית. ניכר כי יותר ויותר תחומי אחריות הועברו לניהול בתי הספר. לדברי חשב החינוך באחת הרשויות:

"אנחנו מנסים להכניס כמה שיותר דברים לניהול עצמי. בשנה שעברה נכנס הניקיון ונכנסו גם חשמל ומים".

כמו כן, ספר הנהלים הפך להיות כלי עבודה שגרתי בממשק שבין הרשות המקומית לבתי הספר. לדברי מנהלת בית ספר:

"קודם כול, קראתי אותו על בוריו כמו שאומרים [את ספר הנהלים]. אני עובדת אתו, אני מתנהלת לפי זה, קודם כול זה שקיפות, שקיפות דורשת עבודה, אבל מצד שני עושה חיים שקטים".

1.1. היחס כלפי מסמך ההבנות

בשנת היישום השלישית מהווה מסמך ההבנות בסיס להטמעת הניהול העצמי, אך עם הזמן ועם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי נראה כי חשיבותו פוחתת. כך כמעט כל המנהלים מדווחים כי נחשפו למסמך ההבנות (91%), ומתוכם כמחצית מציינים כי המסמך תרם במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בבית הספר, פחות מכפי שהעריכו את תרומתו בשנת היישום השנייה (48% ב-2014 לעומת 59% ב-2013).

1.2. מפתח אחיד או דיפרנציאלי בקביעת 'סל התלמיד'

בעוד שבשנת היישום הראשונה כמעט ולא נעשתה בנייה דיפרנציאלית של 'סל תלמיד' בין בתי ספר, וגם זו נעשתה רק ברשויות ותיקות בניהול עצמי, מהראיונות עולה כי בשנת היישום השנייה, הרשויות, ובכללן הרשויות החדשות, רואות בכך צורך והן מיישמות דיפרנציאציה ב'סל התלמיד' בין בתי הספר. כך עולה הצורך להתייחס באופן שונה לבתי ספר השוכנים במבנה ישן הדורש טיפול נרחב בתשתיות או לבתי ספר בעלי אופי ייחודי. בנוסף, עולה הסוגיה שעלתה בהרחבה בשנת היישום הראשונה לגבי תקצוב בתי ספר קטנים המושפע לרעה ממעבר לתקצוב לפי מספר תלמידים. בראיונות עולה כי בשנת היישום השנייה הרשויות מפצות את בתי הספר הקטנים באמצעות תקצוב דיפרנציאלי, ובנוסף יצרה המינהלת רשת ביטחון תקציבית לשלוש השנים הראשונות.

ניכר כי בשנת היישום השלישית מגמה זו ממשיכה. ניכר כי רוב הרשויות מבצעות בעצמן דיפרנציאציה תקציבית כדי לתת מענה לבתי ספר בעלי מאפיינים ייחודיים, אם באמצעות סל התלמיד ואם באמצעות תמיכות מחוץ לסל התלמיד. לדברי חשבת החינוך באחת הרשויות:

"קיבלנו אישור ממשרד החינוך לעשות דיפרנציאלי את המים והחשמל. לא הייתה לנו ברירה ואנחנו למדנו את זה בהמשך. עוד דבר נוצר השנה, בית ספר אחד נכנס לפיילוט של ספרים דיגיטליים, כלומר כל נושא האינטרנט עבר שינויים מדהימים. את כל החד פעמי הרשות שילמה, כלומר זה לא עבר דרך הסל ואת כל השוטף של האינטרנט, שהוא היום כמעט פי שבע תקצבנו בסל התלמיד".

למרות זאת, נשמעו תלונות של מנהלי בתי ספר ומפקחים כי הנושא לא הוסדר לגמרי, כלומר הוא נתון באופן מלא לסמכות הרשות המקומית שלא תמיד מפצה את בתי הספר הזקוקים לכך.

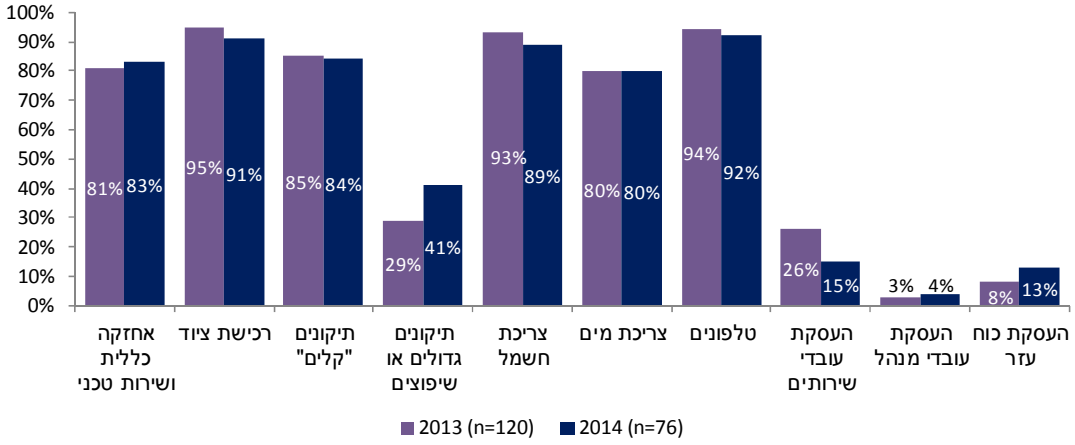
1.3. אופן חלוקת העבודה בין הרשויות לבין בתי הספר

בכל הנוגע לתחומי האחזקה השוטפת ורכישת הציוד נראה כי חלוקת העבודה בין הרשות לבתי הספר לא השתנתה בין שנת היישום השנייה לשנת היישום השלישית, ומרבית בתי הספר מקבלים אחריות על תחומים אלו. כך, גם בשנת היישום השלישית למעלה מ-90% מהמנהלים דיווחו שהרשות העבירה לאחריות בית הספר את הטיפול בנושאי רכישת ציוד, חשבונות חשמל וטלפון, ולמעלה מ-80% מהמנהלים דיווחו כי הועברה לידי בית הספר האחריות לנושאי אחזקה כללית ושירות טכני ותיקונים "קלים"[38] (ראה תרשים 29). ממצאים אלה מקבלים חיזוק בראיונות שהתקיימו בשנת

[38] כגון תיקון ציוד אור-קולי, תיקון מתקני ספורט, תיקון ריהוט וכיו"ב

היישום השלישית, ולפיהם רשויות העבירו לבתי הספר את האחריות על תקציבי האחזקה וההצטיידות.

תרשים 29: העברת תחום האחריות מהרשות לבית הספר (מנהלים)



באופן דומה חלוקת העבודה בין בתי הספר לרשויות לא השתנתה בנוגע לתחומי האחריות של העסקת כוח עזר ועובדי מינהל, אך לגבי תחומים אלו הרשויות נוטות לשמור את האחריות לעצמן. כך בשנת הלימודים תשע"ד רק 13% מהמנהלים מדווחים כי הועבר אליהם תחום האחריות של העסקת כוח עזר, ורק 4% מדווחים על קבלת אחריות בתחום העסקת עובדי מינהל.

מהראיונות עולה כי ישנם מנהלי בתי ספר שמביעים את מחאתם על כך שתחום העסקת כוח עזר ועובדי מינהל לא הועבר לאחריותם. לדבריהם, ישנם מזכירות ואבות בית שאינם מתפקדים כראוי, מה שמקשה על יישום הניהול העצמי הדורש מבעלי תפקידים אלה התמקצעות רבה יותר. לדברי אחת המנהלות:

"אבות הבית שלנו לא מוכשרים לנהל, מה שנקרא 'לתחזק' בניהול העצמי. הם עובדים קבועים של העירייה ואי אפשר לפטר אותם. אותו דבר לגבי מזכירות שהן עובדות עירייה".

עם זאת, ישנם תחומים שבהם חל שינוי. כך בנוגע לתיקונים "גדולים" או שיפוצים, נראה כי יותר ויותר בתי ספר מקבלים לידיהם אחריות על תחום זה עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי (41% ב-2014 בהשוואה ל-29% ב-2013). יש לציין כי לא נמצא קשר בין העברת תחום האחריות לתיקונים גדולים או שיפוצים לבין מצב התשתית בבית הספר, שכן תחום האחריות מועבר באותה מידה גם לבתי ספר ישנים מאוד שלא שופצו וגם לבתי ספר חדשים או כאלו שרק עברו שיפוץ.

לעומת זאת, חלה ירידה באחוז בתי הספר המדווחים על קבלת אחריות בתחום העסקת עובדי השירותים, כאשר בשנת היישום השלישית רק 15% מדווחים על קבלת תחום האחריות בהשוואה לכרבע מבתי הספר שקיבלו תחום אחריות זה בשנת היישום השנייה. בנוסף, נמצא כי רק בתי ספר שהם חדשים בניהול עצמי (שלא הצטרפו למהלך בשנות ה-90) הם אלו שקיבלו על עצמם אחריות לעובדי השירותים. ייתכן שהדבר נובע מקשיים שעלו עם העברת תחום האחריות לבית הספר ומלמידה תוך כדי התקדמות.

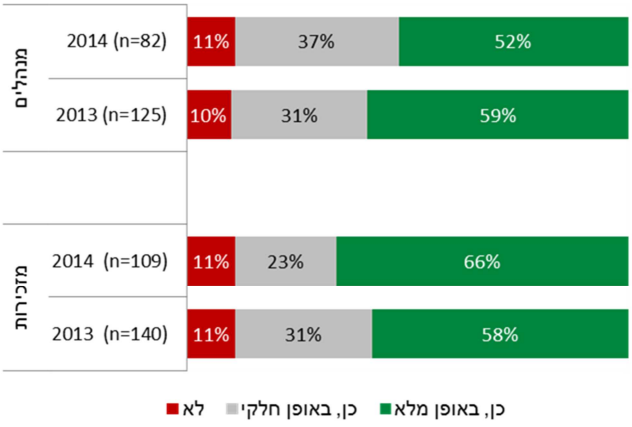
עוד נמצא כי עם הזמן מועברת יותר אחריות לידי בתי הספר - כרבע מהמנהלים (24%) דיווחו כי במהלך שנת הלימודים תשע"ד נוספו תחומי אחריות לידי בית הספר.

לסיכום, נראה כי בשנת היישום השלישית מתבססים היחסים בין הרשות לבית הספר, כאשר מחד גיסא יש תחומים שבהן הרשות לומדת לסמוך על בתי הספר ולשחרר יותר אחריות, ומאידך גיסא ישנם תחומים שבהם מתגלעים קשיים ולעתים קורה מהלך הפוך של החזרת האחריות מבית הספר לרשות. באופן כללי, נראה כי נושאים שהם כספיים גרידא קל יותר להעביר לאחריות בית הספר, ואילו בנושאים הקשורים בהעסקה של עובדים יש קושי והנטייה היא להשאירם באחריות הרשות.

1.4. מידת המעורבות של בתי הספר בקביעת 'סל התלמיד' וספר הנהלים וההיכרות עם הקריטריונים לקביעת 'סל התלמיד'

בשנת היישום השלישית, כמעט כל המנהלים והמזכירות מדווחים כי הם מכירים את הקריטריונים לקביעת סל התלמיד במידה כלשהי (89%), כאשר כמחצית מהמנהלים (52%) ושני שלישים מהמזכירות (66%) ציינו כי הם מכירים את הקריטריונים באופן מלא. ניתן לראות בתרשים 30 כי בהשוואה לשנת היישום השנייה חלה עלייה במידת ההיכרות עם סל התלמיד שעליה מדווחות המזכירות (66% מכירות באופן מלא ב-2014 בהשוואה ל-58% ב-2013), ובמקביל חלה ירידה מסוימת במידת ההיכרות של המנהלים (52% לעומת 59% בהתאמה). ממצא זה עשוי ללמד על מידה מסוימת של האצלת סמכויות מהמנהלים אל המזכירות, המתרחשת עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי, כך שהאחריות על 'סל התלמיד' והצורך להכיר אותו לעומק עוברת יותר לידי המזכירות.

תרשים 30: היכרות עם הקריטריונים לקביעת 'סל התלמיד' (מנהלים ומזכירות)

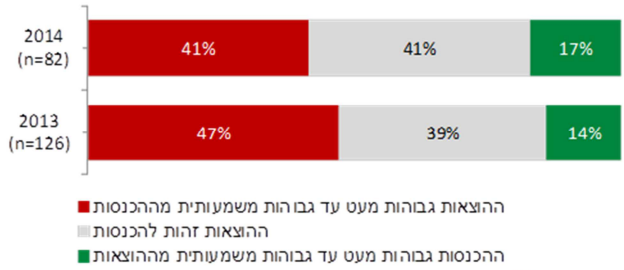


יש לציין כי מרבית המזכירות מעריכות שבתפקידן עליהן להכיר את אופן חישוב 'סל התלמיד' (82%), ורובן מציינות כי הן מבינות את אופן החישוב במידה רבה עד רבה מאוד (80%). ממצא זה דומה לממצאי שנת היישום השנייה.

2. האם הכסף מספיק ולמה?

מרכיב מרכזי במעבר לניהול עצמי הוא המרכיב הכלכלי. כבר עם המעבר לניהול עצמי העלו מנהלים חששות רבים ולצדם תקוות לגבי מצבו הכספי של בית הספר עם המעבר. לפיכך חשוב היה לבחון את העמדות והתפיסות כלפי המצב הכלכלי של בית

תרשים 31: הכנסות 'סל התקציב' לעומת ההוצאות השוטפות של בית הספר? (מנהלים)



הספר לאחר שלוש שנים של הטמעת המהלך.

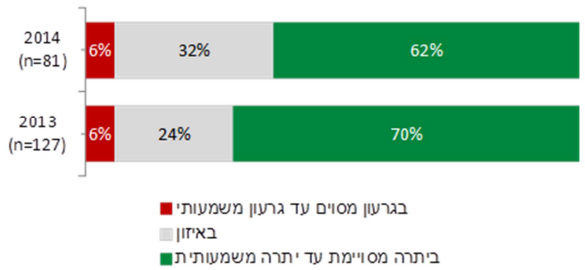
חשוב להבהיר שחלק זה אינו מבוסס על חישובים אקטואריים של רווח והפסד, אלא על העמדות והתפיסות לגביהם, שלהם חשיבות בקביעת יחסי האמון בין הגורמים השונים, וברתימת גורמים אלו למהלך.

2.1. מצב המאזן הכספי בבתי הספר

בבחינה של ההוצאות השוטפות של בית הספר אל מול ההכנסות המועברות במסגרת 'סל התלמיד', מרבית המנהלים (58%) מעריכים כי הכנסות סל התלמיד מכסות את ההוצאות (41%) ואף עולות עליהן (17%). עם זאת, אחוז משמעותי (41%) מהמנהלים מעריכים כי ההוצאות גבוהות מהכנסות סל התלמיד. בנוסף, נראה כי חל שיפור בהשוואה לשנת היישום השנייה, שבה שיעור גבוה יותר של מנהלים העריכו כי ההוצאות עולות על ההכנסות (47%) (ראה תרשים 31)

למרות ש'סל התקציב' אמור להתייחס לפרמטרים כמו מצב התשתיות בבית הספר, נמצא הבדל מובהק בין בתי ספר על פי מצב התשתית שלהם, ונראה כי מצב תשתית בית הספר משפיע באופן משמעותי על המאזן בין הוצאות והכנסות. כך, מרבית בתי הספר בעלי תשתית ישנה[39] (62%) העריכו כי ההוצאות עולות על ההכנסות לעומת רק כשליש מבתי הספר בעלי תשתית טובה[40], ובאופן הפוך - רק בודדים מבעלי התשתית הישנה העריכו כי ההכנסות עולות על ההוצאות בהשוואה לרבע ממנהלי בתי הספר עם תשתית טובה (4% לעומת 23% בהתאמה).

תרשים 32: הערכה לגבי סיום שנת התקציב (מנהלים)



למרות התחושה בקרב שיעור ניכר מהמנהלים כי ההוצאות עולות על ההכנסות, כאשר נשאלו כיצד יסיימו את שנת התקציב, עולה תחושה אופטימית יותר, ורק מיעוט מהמנהלים מעריכים כי יסיימו את שנת התקציב בגירעון (6%). בנוסף נראה כי עם הזמן המנהלים מקבלים יותר ביטחון ומשתמשים יותר בתקציב, כך שבשנת היישום השלישית קרוב לשליש מהם מדווחים כי יסיימו את שנת התקציב באיזון (32%) בהשוואה לרבע בקירוב (24%) מהמנהלים שדיווחו כך בשנת היישום השנייה (ראה תרשים 32).

יתרה מכך, כאשר נשאלו המנהלים עד כמה התקציב המנוהל בידי בית הספר עם המעבר לניהול עצמי משמעותי ליצירת שינוי, השיבו 78% מהם כי התקציב משמעותי במידה רבה עד רבה מאוד ליצירת שינוי[41].

---

39 מנהלים שהשיבו כי בית הספר הוא מבנה ישן מאוד שלא שופץ זמן רב

40 מנהלים שהשיבו כי בית הספר הוא מבנה במצב סביר שנדרש שיפוץ פה ושם, מבנה חדש יחסית או שעבר שיפוץ לפני שנים מעטות או מבנה חדש או מבנה שרק הסתיים בו שיפוץ.

41 שאלה זו לא נשאלה בראיונות הטלפוניים שנערכו בשנת 2013, ולפיכך לא ניתן להשוות להתייחסות המנהלים לנושא זה בשנת היישום השנייה.

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי הראיונות בשנת היישום הראשונה והשנייה ואת ממצאי השאלונים, וניכר מהם כי על פי רוב מספקים תקציבי הניהול העצמי לכסות את ההוצאות השוטפות של רוב בתי ספר והם אינם מגיעים למצב של גירעון. ההיפך הוא הנכון, חלק ניכר מבתי הספר מצליחים לחסוך כספים, המועברים משנה לשנה והם מפנים אותם ליוזמות פדגוגיות. מדובר בשיפור משמעותי בהשוואה לתקופה שלפני הניהול העצמי. לדברי אחת המנהלות:

"לפני זה באמת היה לנו תקציב מאוד דל, אני באמת לא הרגשתי אולי הרבה שינוי כי באמת אני נתמכתי על ידי קרנות וכסף מבחוץ, הרבה תרומות, אבל אם לא היה לי תרומות לא הייתי יכולה לתפקד בבית הספר, זה ממש כסף שבקושי הספיק...".

יוצאי דופן הם בתי ספר קטנים או בתי ספר עם עלויות אחזקה גבוהות (מבנים ישנים, שטח גדול וכדומה), אשר אינם מקבלים פיצוי הולם מהרשות. בתי ספר אלה מצליחים להתקיים, לעתים בקושי רב, ויוצרים גירעונות. לדברי מנהלת של בית ספר הבנוי על שטח גדול עם מספר רב של מבנים:

"אני חושבת שהוא ריאלי. הוא ריאלי מהמקום של לקנות ציוד ותחזוקה שוטפת, הוא לא ריאלי מבחינת החשמל והמים והוכחתי להם [לרשות] את זה".

בנוסף, דווח על ידי חלק מהמרואיינים שקיימים עיוותים שונים בהקצאת תקציבים שונים, כגון מים, חשמל, חומרי ניקוי לחלק מבתי הספר. הדבר קורה בעיקר כאשר ישנן פעילויות נוספות בשטח בית הספר בשעות אחר הצהריים, כגון צהרון או חוגים של המתנ"ס, אשר משתמשות במשאבי בית הספר, אך הוא אינו מקבל פיצוי הולם על כך. לדברי אחת המנהלות:

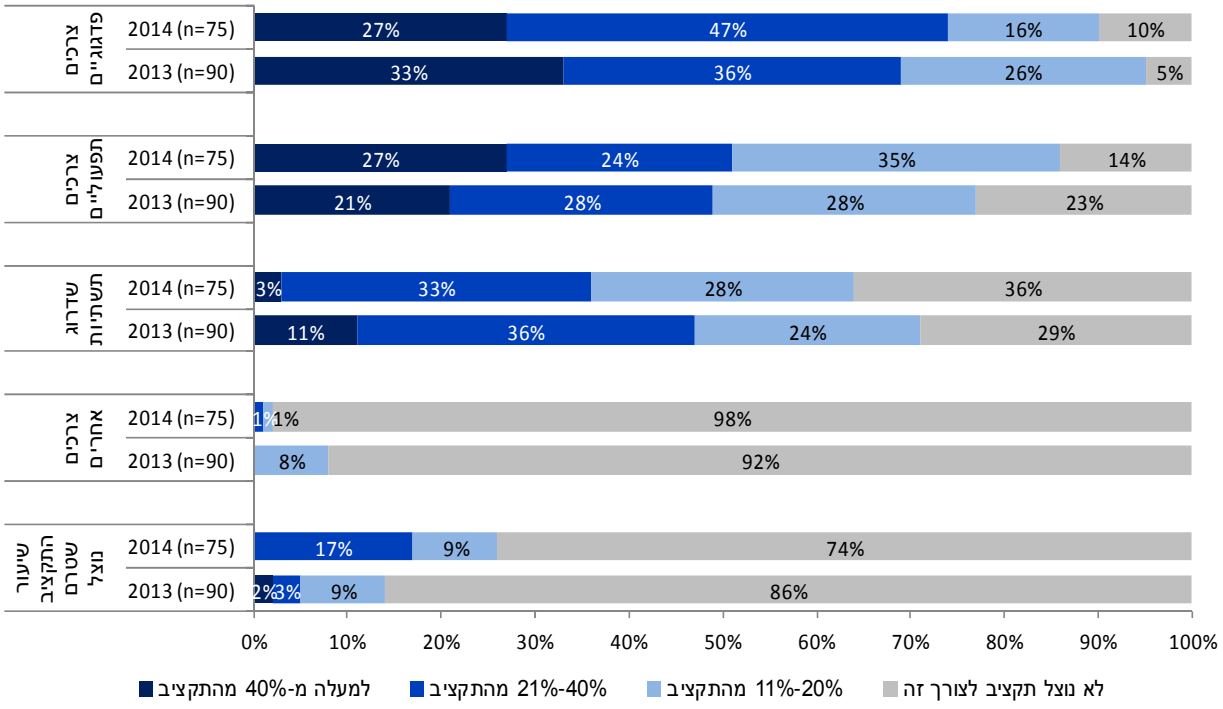
"בחומרי ניקוי יש פער מאוד גדול. בשנה שעברה קיבלנו 600 שקל לחודש והשנה זה 600 שקל לחודשיים, זאת אומרת הורידו את התקציב. זה סכום גלובלי שנותנים לבית ספר, ואין בזה הגיון, כי אם בית ספר שלי הוא 480 תלמידים, לא יכול להיות שאני אקבל את אותו סכום שמקבל בית ספר של 200 תלמידים. אז תשמע, אני מעל 5000 שקל במינוס בסעיף הזה מתחילת השנה".

2.2. אופן חלוקת התקציב בין הוצאות שוטפות על תחזוקה לבין פדגוגיה

לצורך בחינת מאפייני חלוקת התקציב בבתי הספר נתבקשו המנהלים להעריך מהו השיעור מתקציב הניהול העצמי של בית הספר שנוצל במהלך שנת הלימודים תשע"ד עבור כל אחד מהסעיפים הבאים: צרכים פדגוגיים, צרכים תפעוליים, שדרוג תשתיות, צרכים אחרים, וכן מהו שיעור התקציב שטרם נוצל נכון למועד ביצוע הסקר.

מניתוח הנתונים עולה כי **המרכיב המשמעותי ביותר בתקציב** בית הספר עבור מרבית המנהלים הם **הצרכים הפדגוגיים:** 74% מהמנהלים ציינו כי מרכיב זה מהווה מעל חמישית מהתקציב, ומתוכם, כרבע ציינו כי המרכיב הפדגוגי מהווה מעל 40% מהתקציב. עוד נמצא כי יותר מנהלים בבתי ספר הוותיקים בניהול עצמי מדווחים על ניצול של למעלה מ-40% מהתקציב לצרכים פדגוגיים בהשוואה למנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (37% לעומת 14% בהתאמה).

תרשים 33: שיעור התקציב שנוצל עבור הצרכים השונים (מנהלים)



המרכיב השני בחשיבותו הם **הצרכים התפעוליים:** כמחצית מהמנהלים דיווחו כי מעל חמישית מהתקציב מושקע בצרכים התפעוליים (51%), ומתוכם כרבע ציינו כי בצרכים התפעוליים מושקע מעל 40% מהתקציב (27%).

ביחס לשדרוג התשתיות נמצא כי שליש מהמנהלים (36%) מעריכים כי ניצלו מעל חמישית מהתקציב עבור מרכיב זה, ורק בודדים דיווחו כי ניצלו מעל 40% מהתקציב למרכיב זה (3%) (ראה תרשים 33).

בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי יש מעט ירידה בתקציב המופנה לצרכים הפדגוגיים (90% הפנו תקציב ב-2014 ומתוכם 27% הפנו מעל 40% מהתקציב לעומת 95% ו-33% בהתאמה ב-2013) ולשדרוג תשתיות (64% הפנו תקציב ב-2014 ומתוכם 3% הפנו מעל 40% מהתקציב לעומת 71% ו-11% בהתאמה ב-2013) לטובת הצרכים התפעוליים (86% הפנו תקציב ב-2014 ומתוכם 27% הפנו מעל 40% מהתקציב לעומת 77% ו-21% בהתאמה ב-2013). בנוסף, בשנת היישום השלישית פחות מנהלים דיווחו בעת ביצוע הסקר (קיץ 2014) על ניצול מלוא התקציב (73% לעומת 86% בהתאמה), אך כיוון שמגמה זו הפוכה למגמת העלייה באחוז המדווחים על סיום שנת התקציב באיזון, ייתכן כי מדובר בהשארת תקציב מתוכננת להוצאות במהלך הקיץ או לתחילת שנת הלימודים.

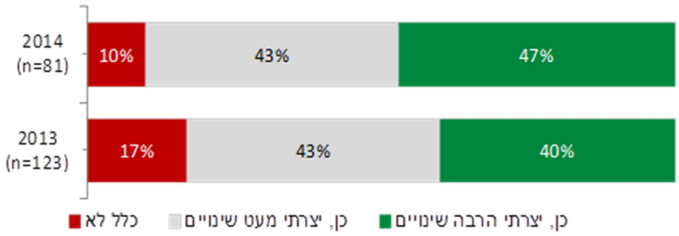
נראה כי משנה לשנה גובר הניסיון של המנהלים למצוא את האיזון בין ההוצאות השונות, כאשר המרכיב המוביל נשאר התקציב המופנה לפדגוגיה, בהתאם למטרות המעבר לניהול עצמי. בנוסף, נראה כי ישנם רמזים לתכנון ארוך טווח ולניצול טוב יותר של התקציבים (ניצול התקציב ללא השארת עודפים או כניסה לגרעון).

2.3. ייעול וחיסכון

תהליכים שנוצרו לשם חיסכון בהוצאות

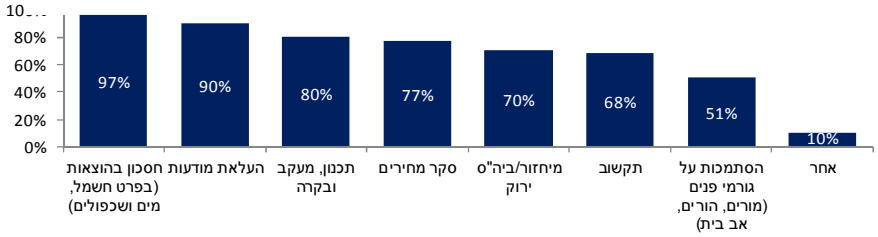
מרבית המנהלים מדווחים כי במהלך השנתיים האחרונות הנהיגו מהלכי חיסכון והתייעלות חדשים (90%), ומתוכם העידו 47% כי הנהיגו שינויים רבים. נתונים אלו גבוהים ביחס לדיווחי המנהלים בשנת היישום השנייה (בתרשים 34 ניתן לראות כי ב-2013, 83% הנהיגו שינויים, מתוכם 40% הנהיגו שינויים רבים).

תרשים 34: יצירת תהליכים או שינוי דרכי פעולה בבית הספר לצורך חסכון בהוצאות (מנהלים)



כפי שניתן לראות בתרשים 35, השינוי המרכזי שצוין על ידי כמעט כל המנהלים נוגע לחיסכון ישיר באמצעות הפחתת שימוש, בפרט בנוגע לשכפולים, חשמל ומים (97% מהמנהלים ציינו זאת). תהליכים נוספים שצוינו הם: העלאת המודעות לחיסכון באמצעות תזכורות לכבות אורות וכדומה (90%), שימוש בתהליכי תכנון מעקב ובקרה (80%), ביצוע סקרי מחירים (77%), תהליכי מיחזור (70%) ותקשוב (68%). כאשר יחסית. בכל אלה נראה כי נפוצה פחות ההסתמכות על גורמי פנים כגון מורים, אב בית והורים לצורך חיסכון בעלויות, ורק מחצית מהמנהלים מציינים אפשרות זו[42].

תרשים 35: התהליכים / השינויים לחסכון בהוצאות בית הספר (מנהלים n=69)



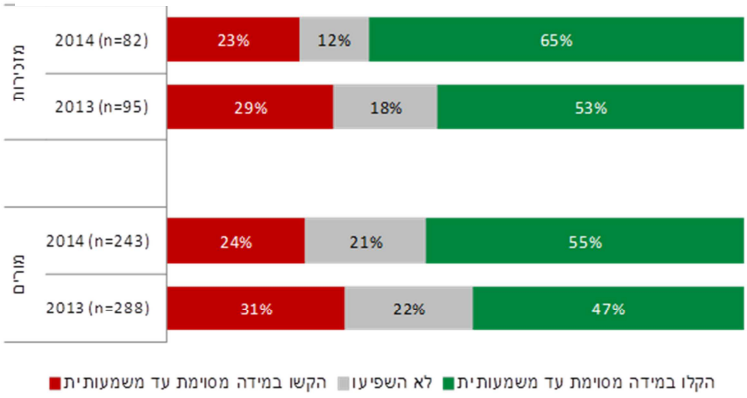
---

42 בשל שינוי במבנה השאלה ובפירוט קטגוריות ההשבה בין שאלוני המנהלים ב-2013 וב-2014, לא ניתן לבחון את דיווחי המנהלים בהתייחס לפירוט התהליכים לחיסכון בהוצאות אל מול תמונת המצב בשנת היישום השנייה.

השפעת תהליכי החיסכון על בית הספר

משנתבקשו המזכירות והמורים בבתי הספר בניהול עצמי להתייחס להשפעות תהליכי החיסכון שיושמו על התנהלות בית הספר, נמצא כי בשנת היישום השלישית מרבית המזכירות (65%) וקצת מעל מחצית המורים (55%) סבורים כי השינויים הקלו במידה כלשהי על התנהלות בית הספר (ראה תרשים 36). שיעורים אלה גבוהים מאלו שנמצאו בשנת היישום השנייה (53% בקרב המזכירות ו-47% בקרב המורים).

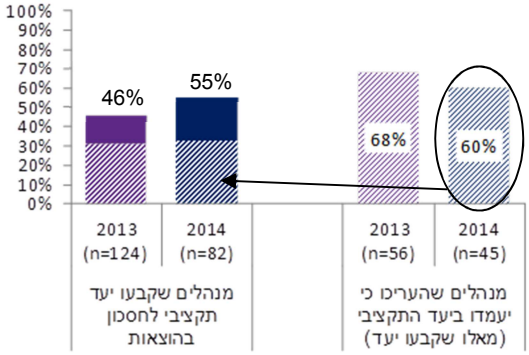
תרשים 36: השפעת התהליכים החדשים לחיסכון בהוצאות על ההתנהלות בבית הספר (מורים ומזכירות)



ייתכן שממצא זה מעיד כי הקשיים נובעים בעיקרם מהתנגדות לשינוי, וכי לאורך הזמן צוות בית הספר מצליח לראות את היתרונות ביישום תהליכי החיסכון. יחד עם זאת, גם בתום שנת היישום השלישית, עדיין כרבע מהמזכירות והמורים סבורים כי התהליכים שנוצרו לטובת חיסכון בהוצאות מקשים על ההתנהלות בבית הספר.

כאשר נשאלו המנהלים לגבי קביעת יעדים לחיסכון, מעל מחצית (55%) דיווחו כי קבעו לעצמם יעד תקציבי לחיסכון בהוצאות. ומקרב המנהלים אשר קבעו לעצמם יעד, העריכו 60% כי ישנה סבירות גבוהה עד גבוהה מאוד שאכן יעמדו ביעד שקבעו. נראה כי בהשוואה לשנת היישום השנייה (ראה תרשים 37), יותר מנהלים קובעים לעצמם יעד לחיסכון (55% לעומת 46%), אך פחות מהם מעריכים כי יצליחו לעמוד ביעד (60% בהשוואה ל68%). ייתכן כי עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי יש יותר לחץ חיצוני לקביעת היעד, אך פחות מחויבות אישית של המנהל לעמוד בו.

תרשים 37: קביעת יעד לחסכון והערכה לגבי העמידה ביעד (מנהלים)



ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים שלפיהם בתי הספר מנהיגים מהלכי חיסכון והתייעלות בהוצאות התפעוליות, בעיקר בהוצאות החשמל והמים. הדבר נעשה על ידי הקפדה יתרה בנושא, הגברת המודעות של הצוות ובמקרים מסוימים גם התקנת אביזרי חיסכון. לדברי חשבת אגף החינוך באחת הרשויות:

"יש התייעלות בהתחלה במיוחד, אני זוכרת את המנהלות שהן היו הולכות ובודקות שאבות הבית סוגרים את כל המזגנים. יש להן יותר אחריות משום שזה כסף שהן צריכות לנהל אותו".

לדברי מפקח באחת הרשויות:

"אני יכול לפתוח לך מייל רק מאתמול אחר הצהריים שמנהלת משתפת אותי בנושא של צמצום שימוש במים אצלה בבית הספר ומתוך זה חינוך ילדים לחיסכון במשאבים, ומכתבים שהיא כותבת לגזבר העירייה. את רואה את האחריות שלהם".

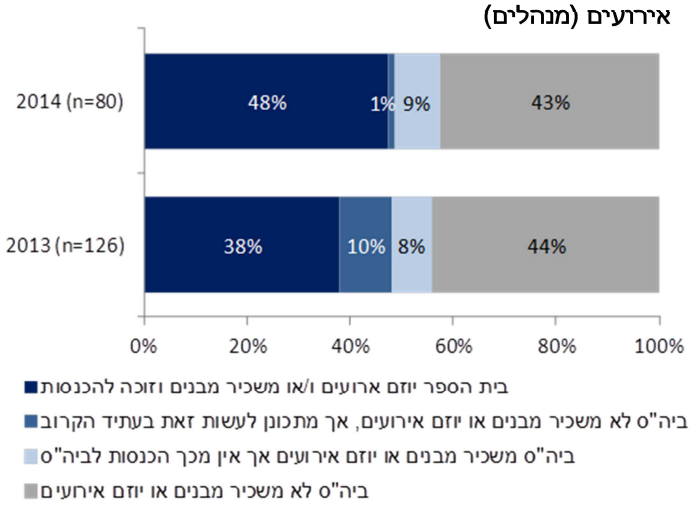
יחד עם זאת עולה כי בבתי ספר קטנים ובבתי ספר שבהם תקצוב החשמל והמים אינו מספק מסיבות אובייקטיביות (למשל, בבית הספר יש מספר רב של מבנים), יש קושי לחסוך ולהתייעל.

2.4. הכנסות שמעבר ל'סל התלמיד'

בממצאים משנת היישום הראשונה והשנייה עלה קושי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי ליישם את המרכיב של השכרת המבנים וייזום האירועים ככלי ליצירת הכנסות נוספות לבית הספר, וכי נושא זה קשור ברובו לתפיסת העולם של הרשות בנוגע לבעלות על מתקני בית הספר, כמו גם להסדרת התנאים שיאפשרו זאת[43]. ניכר כי קשיים אלו עדיין קיימים גם בשנת היישום השלישית, וכך, בדומה לממצאים משנת היישום השנייה, רק 30% מהמנהלים סבורים כי מתקיימים תנאים המאפשרים לבית הספר להגדיל את ההכנסות מייזום אירועים ו/או מהשכרת מבנה בית הספר.

בשנת היישום השלישית ניכר כי מקרב בתי הספר שניתנה להם האפשרות ליישם מרכיב זה, מרביתם משכירים מבנים או יוזמים אירועים (48% מכלל בתיה"ס משכירים או יוזמים אירועים, ורק 1% מדווחים כי יעשו זאת בעתיד בהשוואה ל-38% שהשכירו או יזמו אירועים בשנת היישום השנייה ו-10% שטענו שיעשו זאת בעתיד). אולם אלו שלא ניתנה להם אפשרות ודיווחו על כך גם בשנת היישום השנייה אינם עושים זאת גם השנה (43%) או שהם מבצעים זאת מבלי להפיק מכך הכנסות (9%) (ראה תרשים 38).

תרשים 38: הכנסות נוספות המגיעות מהשכרת מבנים וייזום אירועים (מנהלים)



נראה כי בשנת היישום השלישית הפער בין מנהלים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי למנהלים בבתי ספר חדשים בכל הנוגע ליכולתם להשכיר מבנים וליזום אירועים מצטמצם וכבר אינו מובהק.

עם זאת, קיים פער משמעותי בין בתי ספר חדשים ותיקים בניהול עצמי במידה בה המנהלים חשים כי מתקיימים התנאים המאפשרים את השכרת המבנים וייזום האירועים. כך, קרוב למחצית מהמנהלים בבתי ספר ותיקים חשים כי מתקיימים התנאים המאפשרים השכרת מבנים וייזום אירועים בהשוואה לפחות מחמישית מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (41% לעומת 17% בהתאמה). יש לציין כי ביחס להסדרת הנהלים הנוגעים בהשכרת מבנים וייזום אירועים, מרבית המזכירות ציינו כי ישנם נהלים

43 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בקרב מצטרפי תשע"ב (2014)

ופרוצדורות ברורים להשכרת מבנה בית הספר או לייזום אירועים בשעות אחר הצהריים (72%), ונראה כי לגבי ממצא זה חלה עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (65% ב-2013).

הראיונות בשנת היישום השלישית שופכים אור על הסיבות שבגינן בתי הספר אינם מממשים את האפשרות המוקנית להם במסמך ההבנות, לייצר הכנסות עצמיות מהשכרת מבנים ואירוח אירועים. באחת הרשויות שבהן הדבר אינו מתאפשר, עולה כי הסיבה המרכזית לכך היא התנגדות של הרשות המקומית לכך שבתי הספר יגבו כספים מהמתנ"ס שמפעיל בהם צהרונים וחוגים. הדבר מצביע על ניגוד אינטרסים של הרשות, בהיותה הן הבעלים של המתנ"ס והן זו הממונה על בתי הספר. לעומת זאת, ישנן רשויות אחרות שבהן דווח כי בתי הספר גובים כספים ממתנ"סים ומרכזים קהילתיים בבעלות הרשות המקומית, מה שמלמד כי הדבר אפשרי ותלוי בהחלטה של הרשות.

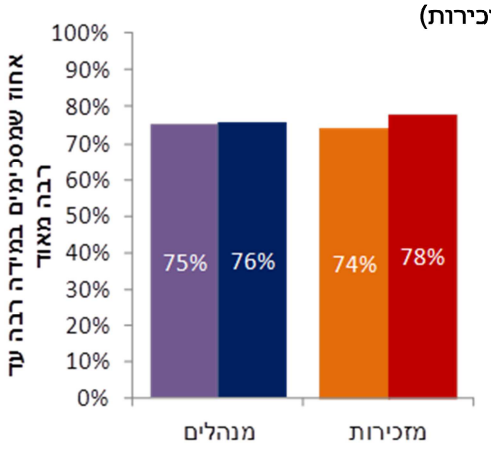
ברשות נוספת, ממגזר דוברי הערבית, שבה לא מתקיימות הכנסות עצמיות, נובע הדבר מהיבטים תרבותיים. כלומר צהרונים, חוגים ואירועי תרבות ופנאי אינם דבר נפוץ ומקובל בקהילה, ולכן אין ביקוש להשכרת מבנים לצרכים אלה. משמעות הדבר היא שיש רשויות שבהן סוגיית ההכנסות העצמיות של בתי ספר מהשכרת מבנים אינה רלוונטית.

3. היבטים תפעוליים בניהול התקציב

3.1. סדירות העברת הכספים מהרשויות לבתי הספר:

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית, מרבית המנהלים והמזכירות (76% ו-78% בהתאמה) דיווחו כי התקציבים שבית הספר זכאי להם במסגרת 'סל התלמיד' מועברים מהרשות באופן מלא וסדיר (ראה תרשים 39). נראה כי הפער בין בתי ספר ותיקים בניהול עצמי לבתי ספר חדשים נשאר משמעותי גם בשנת היישום השלישית, כלומר שיעור גבוה יותר מקרב מנהלי בתי הספר הוותיקים סבור כי הכספים מועברים באופן מלא וסדיר בהשוואה למנהלי בתי הספר החדשים בניהול עצמי (89% לעומת 59% בהתאמה). לא נמצא הבדלים דומים בקרב המזכירות.

תרשים 39: מסכימים כי "תקציבים שבית הספר זכאי להם במסגרת 'סל התלמיד' מועברים מהרשות באופן מלא וסדיר" (מנהלים ומזכירות)



ממצאי הראיונות עם מנהלות בתי הספר בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים, אשר לפיהם רוב הרשויות מעבירות לבתי הספר את הכספים המגיעים להם באופן סדיר. בכל אחת מהרשויות תדירות העברת הכספים היא שונה. בחלק מהרשויות הכספים מועברים אחת לחודש, בחלקן אחת לרבעון ובחלקן פעמיים בשנה. ניכר כי ברשויות שיש למנהלים אמון בהן, הם אינם

מוטרדים מתדירות העברת הכספים, כי הם יודעים שהם יועברו אליהם במלואם. לדברי אחת המנהלות:

"אנחנו מקבלים את זה אפילו פעמיים בשנה, בראשית שנה סכום כסף ואחרי איזה חודש את יתרת הסכום, אף פעם לא צריך להמתין כדי לקבל את הכסף, זה לא קרה, לא בשנה שעברה ולא השנה, מאוד מהר הכסף הגיע לבית הספר".

בשתי רשויות היו מנהלות בתי ספר שהביעו חוסר אמון מסוים בכך שהרשות המקומית תעביר לבית הספר את הכספים המגיעים לו באופן סדיר. אותן מנהלות דיווחו על גירעון שוטף בחשבון, שלא מאפשר להן לשלם באופן סדיר לספקים של בית הספר ומקשה עליהן לבצע תכנון תקציבי. לדברי אחת המנהלות:

"עכשיו בחשבון שלי יש 900 שקל, אני לא יכולה לעשות עם זה שום דבר. הגזבר הבטיח שהיום ייתן לנו שֶקים והבטיחו שייתנו לנו שקים לפחות דחויים שאנחנו נדע לתכנן כי ככה אי אפשר לתכנן".

לדברי מנהלת בית ספר ברשות אחרת:

"היום אני יכולה לפתוח את האקסל, ולהגיד לך תקשיבי, פר ילד אני צריכה לקבל כך וכך, יש לי 600 ילדים, זה מה שאני צריכה לקבל. אז אני צריכה לקבל את זה מה? כל שלושה חודשים? חלום בלילה. גם כשהם מתעכבים הם לא מודיעים לנו שהם מתעכבים. הרבה פעמים בא אליי קבלן הניקיון, אומר לי שלמי לי, ואני אומרת לו סליחה, אין לי כסף בכלל, הם עוד לא הביאו לי".

3.2. האם הוגדרו נוהלי עבודה ברורים?

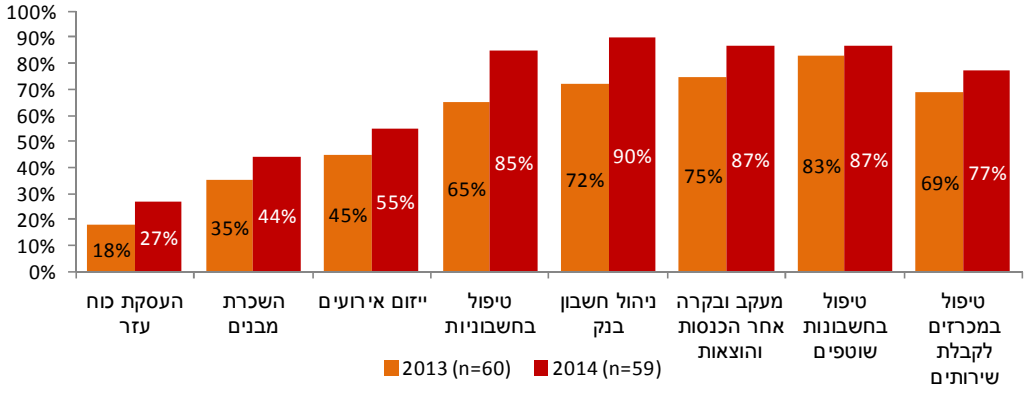
באופן טבעי, ככל שעובר הזמן והניהול העצמי מוטמע, יותר נהלים צריכים לעבור שינוי על מנת להתאים למצב החדש. כך, בעוד שבשנת היישום השנייה מעל מחצית מהמזכירות דיווחו על צורך בהסדרת נהלים חדשים בעקבות המעבר לניהול עצמי (57%), בשנת היישום השלישית קרוב לשלושה רבעים מקרב המזכירות מדווחות על כך (69%). בנוסף נמצא הבדל בין בתי ספר חדשים וותיקים בניהול עצמי, כאשר מרבית המזכירות בבתי הספר חדשים בניהול עצמי ציינו את הצורך בהסדרת נהלים חדשים בהשוואה ליותר ממחצית מהמזכירות בבתי הספר הוותיקים בניהול עצמי (79% לעומת 60% בהתאמה). הבדל זה נמצא גם בשנת היישום השנייה אם כי בפער קטן יותר (62% לעומת 53% בהתאמה).

בהתייחס לתחומים שבהם נדרש חידוש הנהלים, ניכר כי בכל התחומים ישנה עלייה באחוז המזכירות המדווחות על הצורך בהסדרת נהלים חדשים. התחומים המרכזיים המוזכרים הם ניהול חשבון בנק (90%), טיפול בחשבונות שוטפים (87%), מעקב ובקרה אחר הכנסות והוצאות (87%), טיפול בחשבוניות (85%) וטיפול במכרזים לקבלת שירותים (77%). תחומים שצוינו פחות הם ייזום אירועים (55%) והשכרת מבנים (44%) אשר כפי שצוין קודם לכן, אינם מתאפשרים בכל הרשויות, וכן בתחום של העסקת כוח עזר (27%), אשר במרבית הרשויות אינו מועבר כתחום אחריות לידי בתי הספר.

עוד ניתן לראות בתרשים 40 את השינוי בדגשים הנוגעים להסדרת נוהלי העבודה: בשנת היישום השנייה הנושא המרכזי היה הסדרת הטיפול בחשבונות השוטפים (83% בהשוואה ל-75% ופחות בנושאים האחרים), ואילו בשנת היישום השלישית מקבלים תעדוף גם הנושאים של ניהול חשבון

הבנק, מעקב ובקרה וטיפול בחשבוניות (90%, 87% ו-85% בהתאמה בהשוואה ל-77% ואף פחות מכך).

תרשים 40: הצורך בהסדרת נהלים בתחום בעקבות המעבר לניהול עצמי (מזכירות)



יש לציין כי נמצאו פערים בדיווחי המזכירות לפי ותק בית הספר בניהול עצמי בהתייחס לטיפול בחשבוניות: שיעור גבוה מקרב המזכירות בבתי הספר החדשים בניהול עצמי דיווחו על צורך בהסדרת נהלים בתחום זה (94% לעומת 74% בבתי הספר הוותיקים). לעומת זאת, בנוגע לטיפול במכרזים נמצא אחוז גבוה יותר של מזכירות דווקא בבתי הספר הוותיקים אשר דיווחו על צורך בהסדרת נהלים (89% לעומת 67% בבתי הספר החדשים). ייתכן שהדבר נובע מהניסיון לנצל את המהלך של הטמעת הניהול העצמי על מנת להסדיר כללי מינהל תקין בכלל הרשויות, ומכאן נובע גם הצורך להסדיר מחדש את נושא המכרזים ברשויות, ועל אחת כמה וכמה ברשויות שבהן הוטמעו נהלים לא נכונים.

תזמון הסדרת הנהלים

כפי שניתן לראות בתרשים 41, מבין המזכירות שציינו כי נדרשה הסדרה של נהלים חדשים עם המעבר לניהול עצמי, מרביתן דיווחו כי הנהלים הוסדרו במהלך השנה הראשונה להטמעת הניהול העצמי ואף קודם לכן (84%). עם זאת, כשביעית מהמזכירות ציינו כי התהליך עדיין נמשך בשנת היישום השלישית (14%).

תרשים 41: מועד הסדרת הנהלים החדשים לעבודה מנהלתית בבתי ספר שבהם עלה הצורך בכך, לפי ותק (מזכירות)

נראה כי בבתי ספר ותיקים, המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה לא היווה זרז משמעותי להסדרת הנהלים כפי שהיה בקרב בתי ספר חדשים בניהול עצמי. כך נמצא באופן טבעי כי אחוז גבוה יותר של מזכירות בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי דיווחו כי הנהלים הוסדרו טרם המעבר לניהול עצמי בהשוואה למזכירות בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (26% בהשוואה ל-14% בהתאמה). אולם במקביל, אחוז גבוה יותר של מזכירות בבתי ספר ותיקים דיווחו כי הנהלים הוסדרו רק בשנה הנוכחית או שהם עדיין בתהליך של הסדרה, בהשוואה לבתי ספר חדשים בניהול עצמי (22% בהשוואה ל-11% בהתאמה).

מעורבות המנהלים בקביעת הנהלים

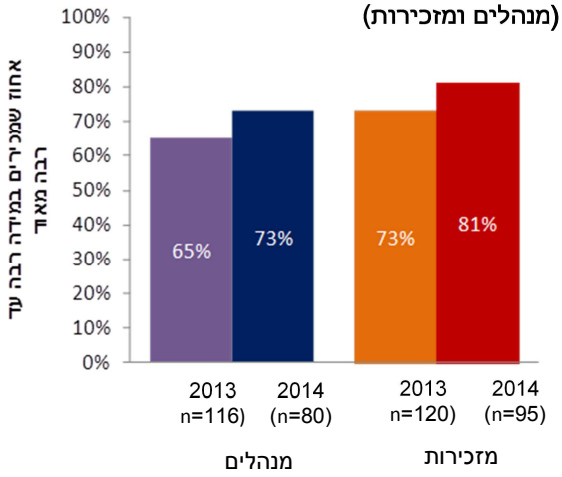
כלל הנהלים הקשורים בתפעול בתי הספר בניהול עצמי אמורים להתנקז לספר הנהלים הרשותי. נראה כי ישנו שיפור מסוים במידת המעורבות של המנהלים בבנייה ובעדכון הנהלים. כך בעוד שבשנת היישום השנייה מנהלים בודדים דיווחו כי היו מעורבים במידה רבה עד רבה מאוד בבניית ספר הנהלים (4%), בשנת היישום השלישית, כשישית מהמנהלים (15%) מדווחים כי היו מעורבים במידה רבה עד רבה מאוד בעדכון שלו.

עדויות על השימוש בספר הנהלים

ניכר כי מרבית המנהלים והמזכירות מעריכים כי הם מכירים את תכני ספר הנהלים במידה רבה עד רבה מאוד (73% ו-81% בהתאמה[44]). נראה כי ישנה עלייה בשיעור המדווחים על היכרות עם ספר הנהלים לאורך זמן, שכן בשנת היישום השנייה דיווחו רק 65% מהמנהלים ו-73% מהמזכירות על היכרות במידה דומה עם ספר הנהלים (ראה תרשים 42).

כאשר נשאלו המזכירות עד כמה הנהלים ברורים, כמעט כולן דיווחו כי הנהלים לעבודה המנהלתית ברורים להן במידה רבה עד רבה מאוד (92%).

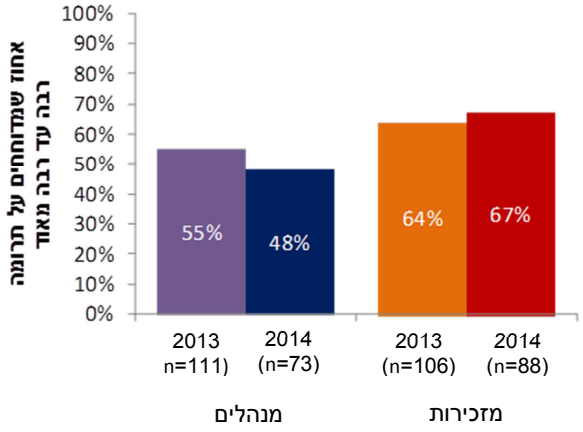
תרשים 42: מידת ההיכרות עם תכני ספר הנהלים (מנהלים ומזכירות)



התרומה של ספר הנהלים להתנהלות העצמאית של בית הספר

כמחצית מהמנהלים אשר דיווחו כי קיים ספר נהלים ברשות (48%), סבורים כי הספר תרם במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בבית הספר (ראה תרשים 43). לעומתם, כשני שלישים מהמזכירות מעריכות את תרומת ספר הנהלים כרבה עד רבה מאוד (67%). בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי עם הזמן הערכת התרומה של ספר הנהלים להטמעת הניהול העצמי ירדה מעט בקרב המנהלים, אך נותרה בעינה בקרב המזכירות. ייתכן כי ככל שהשימוש בספר הנהלים מוטמע יותר בשגרת בית הספר, המנהלים מתפנים לעסוק בנושאים אחרים ומייחסים לו פחות חשיבות, וייתכן אף שממצא זה מרמז שוב על האצלת סמכויות כאשר ספר הנהלים הופך משמעותי יותר לעבודת המזכירות, כיוון שהנהלים וכל הכרוך בהם מועברים יותר ויותר אל תחומי אחריותן.

תרשים 43: דיווחי המנהלים והמזכירות על אודות מידת התרומה של ספר הנהלים להטמעת הניהול העצמי



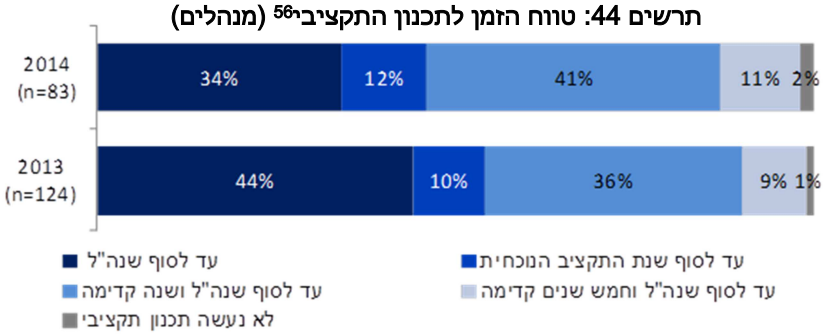
44 מקרב המדווחים שקיים ברשות ספר נהלים

3.3. שינויים בהתנהלות התקציבית ובתפעול של בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי

תכנון התקציב

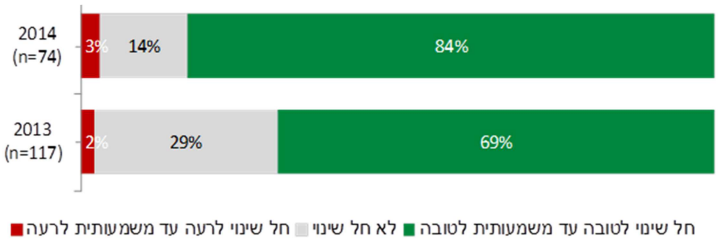
כפי שניתן לראות בתרשים 44 נראה כי עם הזמן חל שינוי לכיוון של תכנון תקציבי ארוך טווח, שכן אחוז גבוה יותר מקרב המנהלים מדווח על תכנון של שנה קדימה (41%) ואף של חמש שנים קדימה (11%) בהשוואה לשנת היישום השנייה (36% ו-9% בהתאמה).

תרשים 44: טווח הזמן לתכנון התקציבי[56] (מנהלים)



בנוסף, בדומה לשנת היישום השנייה, שלושה רבעים מהמנהלים אשר דיווחו כי נעשה תכנון תקציבי לבית הספר (74%), סבורים כי התכנון מסייע במידה רבה עד רבה מאוד לניהול התקציב השוטף של בית הספר . רובם המכריע של מנהלי בתי הספר סבורים כי חל שינוי לטובה בהתנהלות התקציבית של בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה, ואף נראה כי עם הזמן שיעור גבוה יותר מהמנהלים מעריכים באופן חיובי את השינוי שחל בהיבט זה (84% ב-2014 בהשוואה ל- 69% ב-2013). מנהלים בודדים בלבד סבורים כי חל שינוי לרעה בהתנהלות התקציבית בעקבות המעבר לניהול עצמי (תרשים 45).

תרשים 45: שינוי בהתנהלות התקציבית בעקבות המעבר לניהול עצמי (מנהלים)



בראיונות עם מנהלות בתי הספר בשנת היישום השלישית ניתן למצוא דוגמאות לתכנון רכש ולתקצוב רכש ו/או ליוזמות פדגוגיות על פני שנים מספר. למשל, אחד מבתי הספר רכש מקרנים לכל כיתות האם בבית הספר במהלך דו-שנתי, כאשר בכל שנה נרכשו מחצית מהמקרנים המתוכננים. בית ספר אחר בנה תכנית פדגוגית בנושא מנהיגות שנפרסה ותוקצבה על פני חמש

---

45 הקטגוריה 'עד לסוף שנת הלימודים' משמעותה סוף תשע"ג למשיבי 2013 וסוף תשע"ד למשיבי 2014. באותו האופן, 'סיום שנת התקציב' פירושה סוף השנה האזרחית 2013 (למשיבים ב-2013) או 2014 (למשיבים ב-2014).

שנים. לצורך תקצוב פעולות אלה בתי הספר השתמשו בתקציב השוטף שלהם לפדגוגיה ובכספים שחסכו כתוצאה מהתייעלות תפעולית.

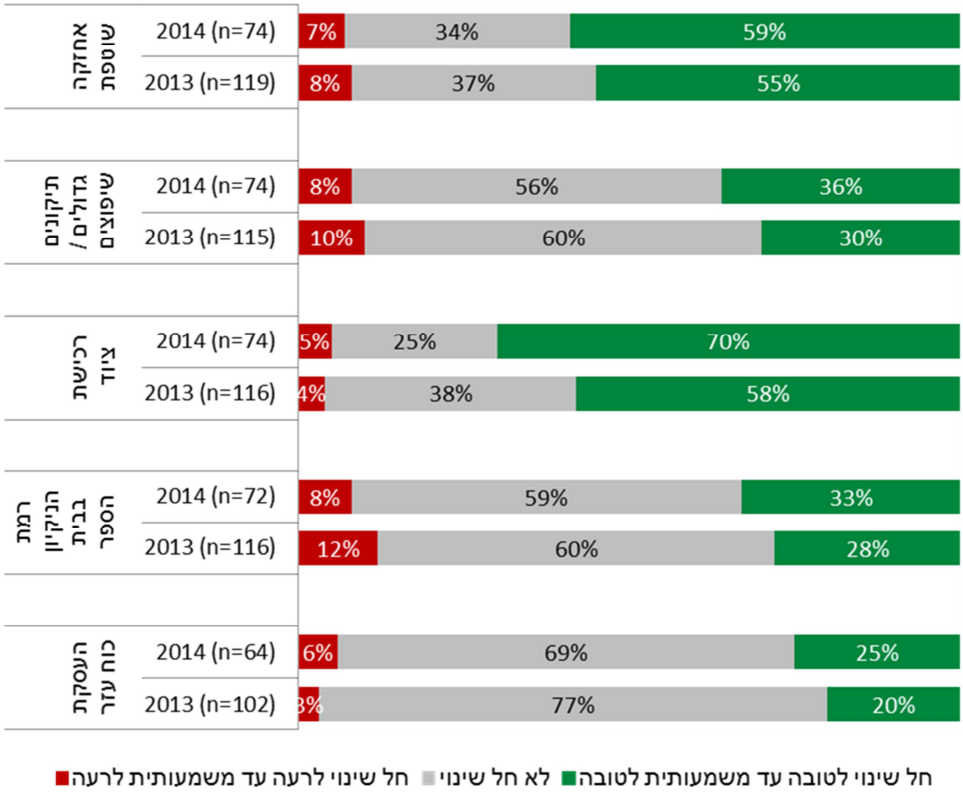
3.4. עמדות לגבי שינוי בהתנהלות בתי הספר

כפי שניתן לראות בתרשים 46, בכל התחומים הנוגעים לתפעול השוטף של בית הספר, אשר לגביהם נשאלו המנהלים, חלה עלייה בשיעור המדווחים על שינוי לטובה בהשוואה לשנת היישום השנייה. בולטים במיוחד הנושא של רכישת ציוד, אשר לגביו מרבית המנהלים (70%) חשים כי חל שינוי לטובה מאז המעבר לניהול עצמי (בהשוואה ל-58% שדיווחו על שינוי לטובה ב-2013) והנושא של אחזקה שוטפת שלגביו מעל מחצית מהמנהלים מציינים כי חל שינוי לטובה (59% בהשוואה ל-55% ב-2013).

נמצא כי ביחס להעסקת כוח עזר, רמת הניקיון בבית הספר ותיקונים גדולים או שיפוצים, מרבית המנהלים מעריכים כי לא חל כל שינוי ורק בין רבע לשליש מהמנהלים מדווחים על שינוי לטובה (25%, 33% ו-36% בהתאמה).

יש לציין שלגבי כל התחומים, רק מיעוט מקרב המנהלים טוענים כי חל שינוי לרעה בעקבות המעבר לניהול עצמי (בין 5% ל-8%).

תרשים 46: דיווחי המנהלים על אודות טיב השינוי שחל בעקבות המעבר לניהול עצמי בכל אחד



כאשר נשאלו המזכירות שאלה דומה, הן העריכו כי הנושאים המרכזיים שהשתנו לטובה הם אחזקה כללית ושירות טכני (64% מהמזכירות ציינו שהשתנה לטובה), רכישת ציוד (63%) ותיקונים קלים (58%). יש לציין כי לגבי השניים הראשונים נמצא הבדל על פי ותק בניהול עצמי, כפי שנמצא גם

בשנת היישום השנייה - בבתי ספר חדשים בניהול עצמי אחוז גבוה יותר מקרב המזכירות מדווחות על שינוי לטובה בהשוואה למזכירות בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי (בנוגע לאחזקה 76% לעומת 52% ובנוגע לרכישת ציוד 72% לעומת 53% בהתאמה).

עוד נמצא כי המורים נוטים לדווח יותר מהמנהלים ומהמזכירות על שינוי לטובה בעקבות המעבר לניהול עצמי. כך שלושה רבעים מהמורים סבורים כי חל שינוי חיובי בנושא רכישת הציוד (75%), ובשיעור דומה מציינים המורים שינוי חיובי בתחום התיקונים ה"גדולים" (72%), כשני שלישים - בתחום האחזקה השוטפת (66%), מעל מחצית בתחום עבודת כוח העזר ובהתייחס לרמת הניקיון בבית הספר (59% ו-56% בהתאמה). פער דומה בין המורים למנהלים ולמזכירות נרשם גם בשנת היישום השנייה.

4. תפיסת התפקיד של המזכירות והשרתים במעבר לניהול העצמי

כחלק מהמעבר לניהול עצמי משתנה תפקידן של המזכירות ושל השרתים בבית הספר. בשנת היישום הראשונה והשנייה עלו קשיים רבים הנובעים מעומס גדול שמועמס על המזכירות בלא מתן תגמול הולם ותוך חשש כי חלקן אינן מסוגלות לעמוד במשימה[46]. להלן ממצאי שנת היישום השלישית.

4.1. האם חל שינוי בתפקיד

בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המזכירות מעריכות כי מהות העבודה שלהן השתנתה במידה רבה עד רבה מאוד (83%). כאשר נשאלו כיצד בא לידי ביטוי השינוי בעבודתן[47], כמעט כולן ציינו עומס עבודה גדול (91%), יותר עבודת הנהלת חשבונות (85%), יותר אחריות (84%) ויותר אוטונומיה (71%).

כמעט כל המזכירות מדווחות על גידול בהיקף העבודה (92%), אך נמצאו הבדלים על פי ותק בית הספר בניהול עצמי, שכן גם בשנת היישום השלישית מזכירות בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחות בשיעור גבוה יותר על עלייה בהיקף העבודה עם המעבר לניהול עצמי בהשוואה למזכירות בבתי ספר ותיקים (98% לעומת 88%).

מרבית המזכירות (78%) מדווחות כי חלק גדול עד גדול מאוד מזמן העבודה שלהן מוקדש לענייני הניהול העצמי, וכחמישית (17%) מדווחות כי מחצית מהזמן שלהן מוקדש לכך. רק בודדות (5%) מציינות כי חלק קטן מזמנן מוקדש לעניינים הקשורים בניהול עצמי. כפי שניתן לראות בתרשים 47, הנושאים שבהם כולן מטפלות כוללים ניהול חשבון בנק (100%), טיפול בחשבונות השוטפים (99%), טיפול בחשבוניות (99%) ומעקב ובקרה אחר הכנסות והוצאות (95%).

מרבית המזכירות מטפלות גם במכרזים (77%), וניכר כי בשנת היישום השלישית יותר מזכירות מקבלות לידיהן את הטיפול בנושא זה בהשוואה לשנת היישום השנייה (68%). תחומי אחריות

---

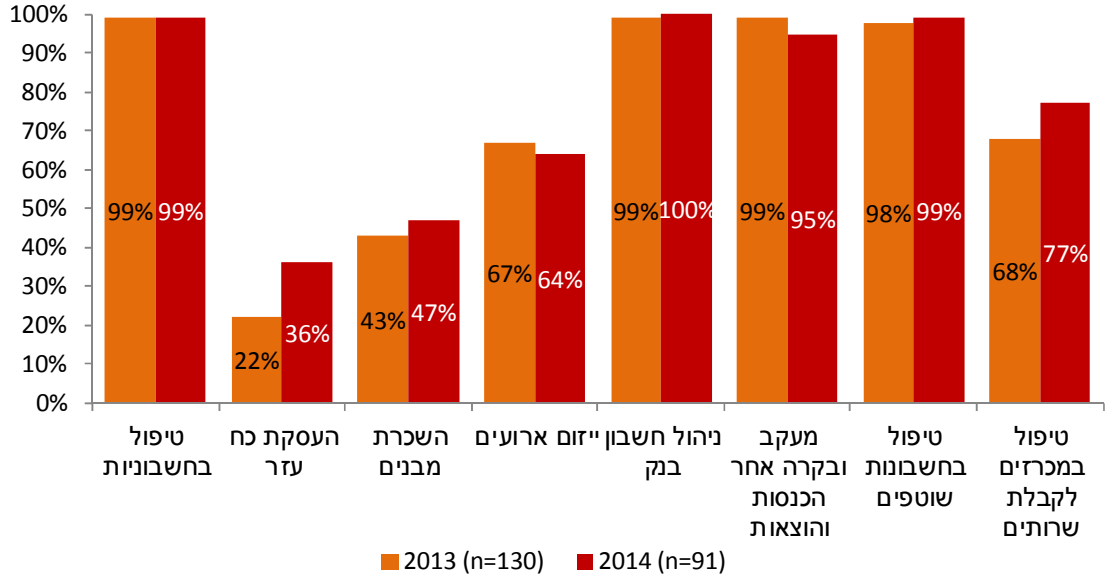
46 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בקרב מצטרפי תשע"ב (2014)

47 לא ניתן לבצע השוואה לשנת היישום השנייה כיוון שהשאלות נשאלו באופן שונה, ונוסף על כך, האחוזים אינם מסתכמים ל-100% כיוון שניתן היה לסמן יותר מתשובה אחת.

שמיושמים פחות בבתי הספר, וממילא פחות מזכירות נחשפות לטיפול בהם הם ייזום אירועים (64%), השכרת מבנים (47%) והעסקת כוח עזר (36%). עם זאת יש לציין כי לגבי האחרון חלה עלייה בשיעור הטיפול של המזכירות בהשוואה לשנת היישום השנייה (36% לעומת 22%).

למרות התוספת בהיקף העבודה בעקבות המעבר לניהול עצמי, מרבית המזכירות מציינות כי אין מטלות שהן היו מבצעות בעבר ושאינן מספיקות לבצע לאחר המעבר לניהול עצמי (61%). עם זאת, שיעור לא מבוטל מהן מציינות כי אינן מספיקות לבצע מספר מטלות מצומצם (18%) או שאינן מספיקות לבצע מספר מטלות רב (20%), ונראה כי חלה עלייה מסוימת בקרב אלו שמדווחות על עומס היתר לעומת שנת היישום השנייה (38% לעומת 33% בהתאמה).

תרשים 47: מעורבות בטיפול בתחום (מזכירות)



כאשר נשאלו המנהלים והמורים על אודות טיב השינוי שחל בתחומים מנהליים בבית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, ובהם השינוי בעבודת המזכירות, השיבו . מעל מחצית מהמורים והמנהלים (59%) כי חל שינוי לטובה עד משמעותית לטובה. קצת יותר משליש (36% מהמורים ו-38% מהמנהלים) דיווחו כי עבודת המזכירות לא השתנתה ורק אחוזים בודדים השיבו כי חל שינוי לרעה.

בהשוואה לשנת היישום השנייה, נראה כי בשנת היישום השלישית המנהלים סבורים בשיעור גבוה יותר כי חל שינוי לטובה בעבודת המזכירות (59% לעומת 44% בהתאמה) וכמו כן פחות מנהלים מדווחים על שינוי לרעה (5% לעומת 13% בהתאמה). נראה כי בשנת היישום השלישית יש הטמעה של הניהול העצמי בתפקוד המזכירות שבא לידי ביטוי בשביעות הרצון של המנהלים.

הראיונות עם מנהלות בתי הספר בשנת היישום השלישית מחזקות את ממצאי השאלונים, שלפיהם מזכירות בתי הספר מעורבות בטיפול בגורמים רבים בבית הספר הקשורים לניהול העצמי. בכל הראיונות ציינו המנהלות כמה וכמה פעמים את תפקיד המזכירות ואת חשיבותן. . ניכר כי הנושאים העיקריים שבהם עוסקות המזכירות הם ניהול שוטף של התקציב (הכנסות והוצאות), עבודה עם

תוכנה של הנהלת חשבונות, בקרה פנימית של התקציב, עבודה עם המבקר החיצוני של בית הספר ועוד. לדברי אחת המנהלות:

"המזכירה למדה את הנושא יחד אתי והיא יד ימיני בעניין. כמובן האחריות שלי אך היא מתפעלת את כל מערך הכספים. אני סומכת עליה. זה תחום חדש עבורה אך היא מסתדרת מצוין".

היו מנהלות שציינו כי התפקיד של המזכירות הפך משמעותי הרבה יותר מאשר בעבר בעקבות הניהול העצמי. חלקן ציינו את ההכשרה שעברו המזכירות כמשמעותית מבחינת יכולת התפקוד ו"קפיצת המדרגה" שלהן. מדבריהן ניכר היה כי הן סומכות על המזכירות ורואות בהן גורם חשוב בניהול העצמי. לדברי אחד המנהלים:

"אני יכול לומר שיש לי מזכירה שהיא פה 30 שנה והיא אלופת עולם והיא כל הזמן מביאה לי את המאזנים לפי סעיפים וכו' אז אני יודע בדיוק מה הולך ומה לא הולך ומה יש ומה אין".

אחד המנהלים הדגיש בדבריו את העומס והלחץ המוטלים על כתפיהן של המזכירות בעקבות הניהול העצמי. לדבריו, ראוי כי למזכירות חדשות בבתי ספר תהיה השכלה בתחום הנהלת החשבונות כדי שיוכלו להתמודד טוב יותר עם המשימות המוטלות עליהן:

"...בקיצור זה מעמסה, אני יכול לומר לך שהמזכירה שלי רוצה לעזוב. עכשיו היא בת 67 והיא רוצה לעזוב כל הזמן רק בגלל שהיא נהייתה מנהלת חשבונות בגלל הלחץ שמא היא עושה טעויות וזה לחץ מאוד גדול. לכן אני חושב שצריך למנות מזכירה שהיא מנהלת חשבונות בלבד ושהיא לוקחת את האחריות".

בהקשר לאבות הבית, ניכר כי לא חלו תמורות משמעותיות בתפיסת התפקיד של אב הבית במרבית הרשויות שבהן ביקרנו. בחלק מהמקרים ישנה ציפייה להרחבת תחומי האחריות שלו במטרה לצמצם את עלויות התחזוקה של בית הספר. לדברי אחת המנהלות:

"אחד הדברים שאני ביקשתי זה לתת לאב הבית תעודה מוסמכת של חשמלאי מתחיל, שיוכל לעלות ולהחליף פלורסנט שעולה לנו המון כסף, העירייה הבטיחה קורס בנושא ובזה היא עוד לא עמדה".

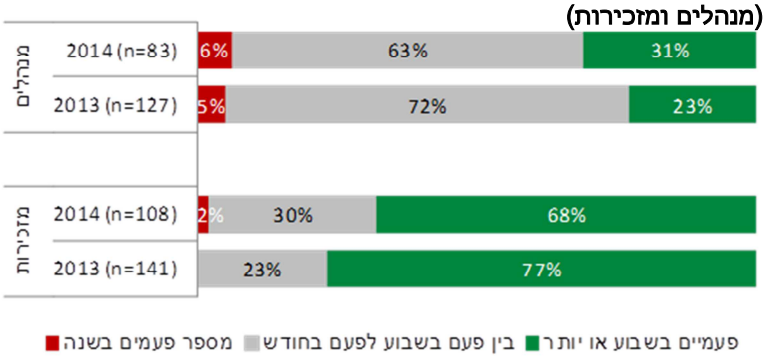
לסיכום, עולה כי תפקידם של המזכירות ושל אבות הבית בניהול העצמי הופך למשמעותי וחשוב יותר מאשר בעבר וכי תרומתם הפוטנציאלית לבית הספר, כל אחד בתחומו, היא רבה יותר.

5. בקרה ושקיפות

נושא מרכזי שעלה בשנת היישום הראשונה והשנייה הוא הצורך בביצוע בקרה ופיקוח מחד גיסא וקביעת גבולות לבקרה מאידך גיסא, וזאת על מנת לאפשר את מרחב הניהול העצמי[48]. להלן התייחסויות שעלו בשנת היישום השלישית.

מעקב פנימי אחר ההוצאות וההכנסות במסגרת התקציב הבית ספרי

תרשים 48: תדירות המעקב אחר הוצאות והכנסות התקציב הבית ספרי (מנהלים ומזכירות)



בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית כלל המנהלים מדווחים על ביצוע מעקב אחר ההוצאות וההכנסות במסגרת התקציב הבית ספרי. כך גם כלל המזכירות, להוציא אחת, דיווחו כי הן מבצעות מעקב אחר ההכנסות וההוצאות של בית הספר. אולם כפי שניתן לראות בתרשים 48, בחינת תדירות המעקב מעלה הבדלים מהותיים בין מנהלי בית הספר והמזכירות, כאשר תדירות המעקב שמתבצעת על ידי המזכירות גבוהה יותר מזו של המנהלים. מרבית המנהלים (63%) דיווחו על ביצוע מעקב בין פעם בשבוע לפעם בחודש, בעוד מרבית המזכירות (68%) עוקבות אחר ההוצאות וההכנסות בתדירות של פעמיים בשבוע או יותר.

עם זאת נראה כי עם הזמן חלק מהמנהלים הגדילו את תדירות המעקב שהם מבצעים, ובעוד שבשנת היישום השנייה רק כרבע מהמנהלים דיווחו על תדירות מעקב של פעמיים בשבוע או יותר (23%) בשנת היישום השלישית שליש בקירוב מקרב המנהלים כבר מבצעים בקרה בתדירות זו (31%). לעומתם, נראה כי בקרב המזכירות חלה מגמה הפוכה, כאשר בשנת היישום השנייה עקבו כשלושה רבעים מהמזכירות בתדירות של פעמיים בשבוע או יותר אחר התנועות במסגרת התקציב הבית הספרי (77%) ואילו בשנת היישום השלישי האחוז רק כשני שלישים מהמזכירות (68%) עשו כך.

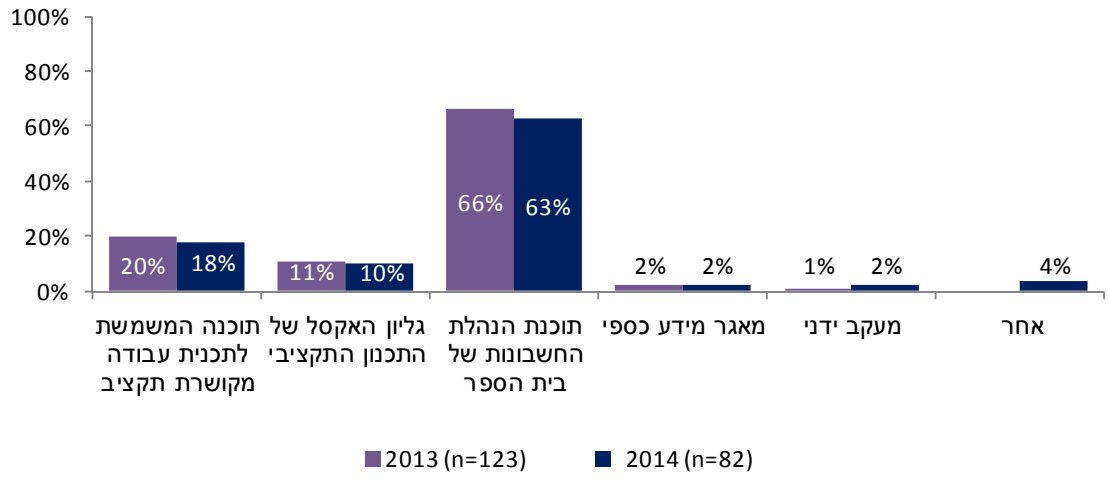
נראה כי יש תיאום בין תפקיד המזכירה לתפקיד המנהל בכל הנוגע למעקב ולבקרה אחר ההוצאות וההכנסות בתקציב בית הספר, כאשר אחד מבצע בקרה כמעט יומיומית (לרוב המזכירה) והשני מבצע בקרה שבועית או חודשית (לרוב המנהל). ייתכן ובמקרים שבהם תדירות הבקרה הגבוהה עברה מהמזכירה למנהל, דבר שנובע מקושי של המזכירה לבצע את התפקיד, אם בגלל היעדר יכולות, ואם בגלל קשיים הנובעים ממורכבות התקציב באותו בית ספר.

---

48 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בקרב מצטרפי תשע"ב (2014)

ממצאי הראיונות עם מנהלות בתי הספר בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים, שלפיהם המזכירות הן הגורם המרכזי המבצע ברמה היומיומית את המעקב השוטף על תקציב בית הספר ואת הבקרה על תקציב זה..

תרשים 49: הכלי המרכזי לביצוע מעקב אחר הוצאות והכנסות (מנהלים)

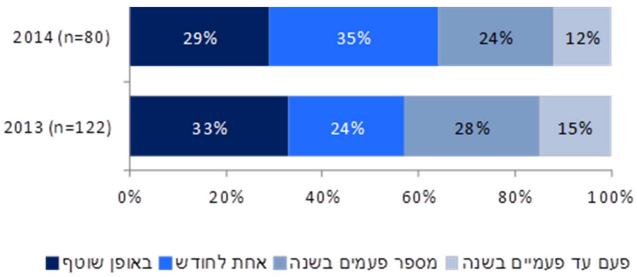


כאשר נשאלו לגבי הכלי המרכזי המשמש למעקב אחר התקציב, קרוב לשני שלישים מהמנהלים (63%) ומרבית המזכירות (80%) ציינו שהם מבצעים את המעקב על ההכנסות וההוצאות בתקציב באמצעות תוכנת הנהלת החשבונות בבית הספר. כחמישית מהמנהלים (18%) התייחסו לתוכנה של תכנית עבודה מקושרת תקציב ככלי המרכזי לביצוע בקרה לעומת רק כעשירית מהמזכירות (10%). כעשירית מהמנהלים ציינו את גיליון האקסל של התכנון התקציבי ככלי המרכזי למעקב, ורק בודדים ציינו כלים אחרים כמו מאגר המידע הכספי (ראה תרשים 49). בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי למרות פיתוח ועדכון של כלים כגון תכנית עבודה מקושרת תקציב, מאפייני השימוש בקרב המנהלים נשארו דומים למדי גם בשנת היישום השלישית. עם זאת, בקרב המזכירות נראה כי חלה ירידה בשימוש שנעשה בתוכנה של תכנית העבודה מקושרת התקציב (10% ב-2014 לעומת 18% ב-2013), וייתכן כי הדבר מעיד על קושי להשתמש בכלי זה, מאחר שהמזכירות נדרשות לתדירות גבוהה של מעקב.

בקרה של גורמים ברשות על ההתנהלות התקציבית של בית הספר

בשנת היישום השלישית, כלל המנהלים והמזכירות דיווחו כי מתבצעת בקרה של גורמים ברשות על ההתנהלות התקציבית של בית הספר. מבחינת תדירות הבקרה, נראה כי אין אחידות בין הרשויות וכי הן נחלקות כמעט שווה בשווה בין אלו שמבצעים בקרה באופן שוטף (29%), אלו שמבצעים אותה אחת לחודש (35%) ואלו שמבצעים בקרה רק אחת לכמה חודשים (24%), ורק כעשירית מהמנהלים מדווחים על בקרה

תרשים 50: תדירות בקשה של גורמים ברשות על ההתנהלות התקציבית של בית הספר (מנהלים)

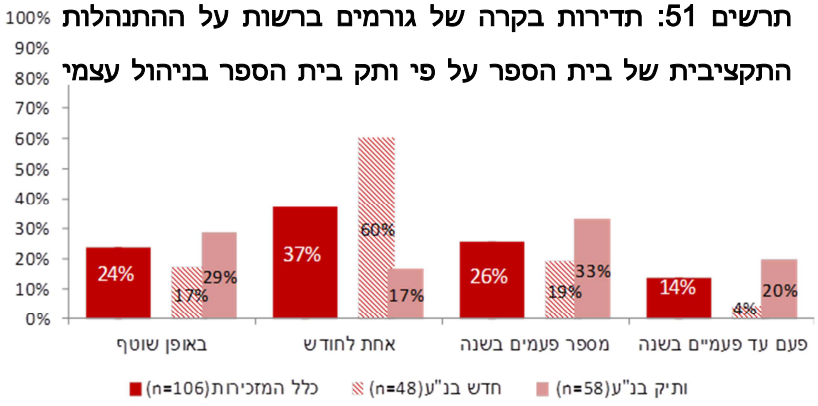


שמתבצעת רק פעם או פעמיים בשנה (ראה תרשים 50).

שגיאה! מקור ההפניה לא נמצא.למרות האמור לעיל, בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי תדירות בקרה של אחת לחודש מתחילה לקבל עדיפות מעט גדולה יותר על פני תדירויות אחרות (35% ב-2014 לעומת 24% ב-2013).

בבחינה של דיווחי המזכירות, מסתמנת תמונה דומה לזו שמציירים המנהלים, אך בנוסף נמצאו הבדלים מובהקים בין מזכירות בבתי ספר חדשים בניהול עצמי למזכירות בבתי ספר ותיקים, כאשר יותר ממחצית מהמזכירות בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחות על בקרה של אחת לחודש בהשוואה לחמישית לערך מקרב המזכירות בבתי ספר ותיקים (60% לעומת 17%) (ראה **תרשים 51**)[49].

תרשים 51: תדירות בקרה של גורמים ברשות על ההתנהלות התקציבית של בית הספר על פי ותק בית הספר בניהול עצמי



ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הרשויות המקומיות מבצעות בקרה תקציבית בבתי הספר באמצעות דוחות שוטפים שנבדקים על ידי החשבות/גזברות. לדברי חשבת אגף החינוך באחת הרשויות:

"בתי הספר מוציאים לנו דוחות רבעוניים. עד לפני הניהול העצמי הייתי מקבלת מאזן שנתי שמה שבדקתי במאזן השנתי זה שיש ניהול תקין בלבד. היום עם הניהול העצמי הם מעבירים לי דוח רבעוני מפורט לפי סעיפים, כלומר אם אני רואה שעל סעיף X נכנס איזשהו תשלום שנרשם בו תשלום ואני לא יודעת מה הוא אז כמובן אני מבקשת הסברים ואני מאשרת לאפשר או לא לאפשר".

בנוסף, ברשויות רבות קיים ליווי שוטף של בתי הספר על ידי עובדי החשבות/גזברות ברשות או על-ידי משרד רואה חשבון חיצוני שמקבל את שכרו מהרשות או מתקציב בתי הספר. הליווי משמש גם לתמיכה בעבודת בתי הספר וגם לבקרה שוטפת על תקציבם. לדברי גזבר אחת הרשויות:

"קודם כל יש את הנהלת החשבונות, שמבוצעת על ידי משרד רואה חשבון והדוח שאנחנו מקבלים מרואה החשבון החיצוני. יש לנו עובד מהעירייה במחלקה שלנו שגם מעורב בהנהלת חשבונות שם".

אחת הרשויות שנדגמה למחקר האיכותני, רשות גדולה עם כמה עשרות בתי ספר, אף הגדילה לעשות והקצתה שני אנשי כספים במינהל החינוך שתומכים בבתי הספר ומטפלים בנושא הניהול העצמי ואיש כספים נוסף שעובר בין בתי הספר ומלווה את המנהלים והמזכירות בהפעלת והטמעת המערכת לניהול כספים 'אסיף', המאפשרת ניהול תקין ומבוקר של תקציבי בתי הספר.

---

49 מגמה זו נמצאה גם בקרב המנהלים אך בפערים קטנים יותר. כיוון שכך ההבדלים אינם מובהקים והממצא אינו מדווח.

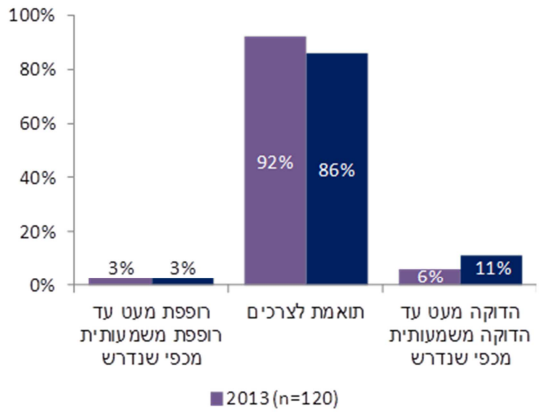
5.1. אופן הדיווח

בשנת היישום השנייה עלה כי הדיווח השוטף ל'מאגר המידע הכספי'[50] הוטמע רק בחלק מהרשויות המקומיות, כאשר מעל שני שלישים מהמזכירות דיווחו שבית הספר שיגר או הזין נתונים בשנת תשע"ג ל'מאגר המידע הכספי' (71%). בשנת היישום השלישית ניכר כי ההטמעה של הכלי טובה יותר, וכמעט כל המזכירות ציינו כי בית הספר הזין נתונים ל'מאגר המידע הכספי' (91%).

5.2. עמדות כלפי הבקרה

רובם המכריע של המנהלים (86%) סבור כי הבקרה על ההתנהלות התקציבית של בית הספר המתבצעת על ידי גורמים ברשות תואמת לצרכים הנדרשים, ירידה קלה בהשוואה לשנת היישום השנייה (92%). בודדים סבורים כי הבקרה רופפת מכפי שנדרש ו-11% גורסים מנגד כי הבקרה מצד גורמים ברשות הדוקה מכפי הנדרש (בהשוואה ל-6% ב-2013) (ראה תרשים 52). ייתכן שהמנהלים חשים בשנת היישום השלישית יותר ביטחון ומעריכים כי נדרשת פחות בקרה.

תרשים 52: התאמת הבקרה על ההתנהלות התקציבית של בית הספר לצרכים? (מנהלים)



לכן תדירות בקרה שהתאימה בתחילת המהלך נתפסת כהדוקה מדי בשלב הנוכחי להטמעת הניהול העצמי. יש מקום לבחון אם תדירות הבקרה צריכה להתרופף מעט עם ההטמעה של המהלך או לחילופין לבצע תיאום ציפיות על מנת למנוע המשך במגמה שלפיה יותר מנהלים חשים שהבקרה הדוקה מדי.

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי על פי רוב מנהלות בתי הספר מאמינות בבקרה התקציבית ורואות בה כלי חיוני ששומר עליהן מפני האפשרות לטעות בתום לב בניהול התקציב. חלק מהמנהלות דיווחו כי בית הספר שלהן או הרשות המקומית משלמים על שירותי ייעוץ ובקרה של משרד רואה חשבון חיצוני כדי שימשיך ללוות ולבקר את פעילותו התקציבית. לדברי אחת המנהלות:

"יש לנו את הנהלת החשבונות שמגיעה לבית הספר אחת לחודש, והם עוברים על כל הסעיפים ואם יש לנו שאלות או סוגיות שאנחנו רוצים להעלות אז זה קורה. יש גם מישהי נציגה של אגף החינוך, שמגיעה אלינו פעם בכמה זמן, אנחנו יושבים, מסתכלים מה קורה מבחינת התקציב, מה היתרות

---

50 על מנת לבסס את הניהול העצמי ולהבנות תשתית מתאימה לקיום בקרה כספית של הרשות המקומית, ועל מנת לייתר תהליכי בקרה ידניים ולא יעילים, משרד החינוך הקים עבור הרשויות המקומיות ובתי הספר תשתית בקרה אינטרנטית ופשוטה בשם 'מאגר מידע כספי לבתי ספר בניהול עצמי', אשר יושמה כמודול במנב"סנט. תוכנה אשר נמצאת בשימוש השוטף של בתי הספר. (מתוך http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/NihulAtzmi/maagar_meydaa/)

ואיפה אנחנו עומדים. זאת אומרת גם במקביל נציגות של האגף וגם של הנהלת החשבונות שהם ממומנים על ידי המועצה".

אחת המנהלות ציינה כי הליווי והבקרה התקציבית צריכים להמשיך ולהתקיים כל עוד הניהול העצמי פועל. לדבריה:

"אבל יחד עם זאת, בתוכי אני חייבת, חושבת שצריכה להיות כל הזמן בקרה והנחיה, גם לנו כמנהלים וגם למועצה וגם באינטראקציה בינינו. הליווי המקצועי הוא האלף בית".

6. סיכום

מסמך ההבנות וחלוקת התקציב בין הרשות המקומית לבין בתי הספר

בשנת היישום השנייה (תשע"ג) עלה כי מסמך ההבנות שימש כבסיס איתן שעל גבו נבנית מערכת היחסים של הרשות עם משרד החינוך. בנוסף, ניכר כי הרשויות היו מצויות בתהליך מעמיק של בנייה ועיצוב 'סל התלמיד'. בשנת היישום השלישית (תשע"ד) ניכר כי מגמות אלה התחזקו. מסמך ההבנות כבר מוכר לשני הצדדים והעבודה שנעשית על פיו היא שוטפת. הרשויות גיבשו את סל התלמיד שלהן, וניכר על פי הראיונות עם הגזברים והחשבים כי הם הרבה פחות חוששים להעביר סעיפי תקציב שונים לניהול בתי הספר. גם בנושא העברת תחומי האחריות מהרשות המקומית לבתי הספר חלה מגמת שיפור וניכר כי יותר ויותר תחומי אחריות הועברו לניהול בתי הספר.

בעוד שבשנת היישום הראשונה כמעט שלא נעשתה בנייה דיפרנציאלית של 'סל תלמיד' בין בתי ספר, וגם זו נעשתה רק ברשויות ותיקות בניהול עצמי, עולה כי בשנת היישום השנייה הרשויות מיישמות דיפרנציאציה ב'סל התלמיד בבתי ספר השוכנים במבנה ישן, בבתי ספר בעלי אופי ייחודי ובבתי ספר קטנים, שבעבורם יצרה הִמינהלת רשת ביטחון תקציבית לשלוש השנים הראשונות. ניכר כי בשנת היישום השלישית מגמה זו ממשיכה, ורוב הרשויות עושות בעצמן דיפרנציאציה תקציבית כדי לתת מענה לבתי הספר הזקוקים לכך. למרות זאת, נשמעו תלונות של מנהלי בתי ספר ומפקחים כי הנושא לא הוסדר וכי הוא נתון באופן מלא לסמכות הרשות המקומית שלא תמיד מפצה את בתי הספר הזקוקים לכך. גם הנתונים הכמותיים מעידים כי דיפרנציאציה בתקציב, גם אם היא נעשית, אינה משפה מספיק את בתי הספר הקטנים ובעלי התשתיות הישנות.

התחומים שבהם הועברה הסמכות התקציבית לרוב בתי הספר הם: אחזקה שוטפת ורכישת הציוד (למעלה מ-90%), אחזקה כללית ותיקונים "קלים"[51] (למעלה מ-80%). ממצאים אלה מקבלים חיזוק בראיונות שהתקיימו בשנת היישום השלישית, שלפיהם רשויות העבירו לבתי הספר את האחריות על תקציבי האחזקה וההצטיידות.

התחומים שבהם הועברה הסמכות התקציבית למיעוט מבתי הספר הם: העסקת כוח עזר ועובדי מינהל (13% ו-4% בהתאמה שנת היישום השלישית), העסקת עובדי שירותים (15% בשנת היישום השלישית לעומת 25% בשנייה), תיקונים "גדולים" או שיפוצים (41% בשנת היישום השלישית לעומת 29% בשנייה),

---

[51] כגון תיקון ציוד אור-קולי, תיקון מתקני ספורט, תיקון ריהוט וכיו"ב

נראה כי בשנת היישום השלישית מתבססים היחסים בין הרשות לבית הספר, כאשר מחד גיסא יש תחומים שבהם הרשות לומדת לסמוך על בתי הספר ולשחרר יותר אחריות, ומאידך גיסא ישנם תחומים שבהם מתגלעים קשיים ולעתים קורה מהלך הפוך של החזרת האחריות מבית הספר לרשות. באופן כללי, נראה כי נושאים שהם כספיים גרידא קל יותר להעביר לאחריות בית הספר, ואילו בנושאים הקשורים בהעסקה של עובדים יש קושי והנטייה היא להשאירם באחריות הרשות.

האם הכסף מספיק ולְמה?

מרבית המנהלים (58%) בשנת היישום השלישית מעריכים כי הכנסות סל התלמיד מכסות את הוצאות בית הספר (41%) ואף עולות עליהן (17%). עם זאת, אחוז משמעותי (41%) מהמנהלים מעריכים כי ההוצאות גבוהות מההכנסות, פחות בהשוואה לשנת היישום השנייה (47%).

למרות ש'סל התקציב' אמור להתייחס למצב התשתיות בבית הספר, נמצא כי מצב תשתית בית הספר משפיע באופן משמעותי על המאזן בין הוצאות והכנסות. כך, מרבית בתי הספר בעלי התשתית הישנה[52] (62%) העריכו כי ההוצאות עולות על ההכנסות לעומת כשליש בלבד מבתי הספר בעלי התשתית הטובה[53].

נראה כי עם הזמן המנהלים מקבלים יותר ביטחון להשתמש בתקציב, כך שבשנת היישום השלישית קרוב לשליש מהם מדווחים כי יסיימו את שנת התקציב באיזון (32%) בהשוואה לכרבע (24%) מהמנהלים שדיווחו כך בשנת היישום השנייה. בנוסף, 78% מהמנהלים מציינים כי התקציב משמעותי במידה רבה עד רבה מאוד ליצירת שינוי בבית הספר.

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי הראיונות בשנת היישום הראשונה והשנייה ואת ממצאי השאלונים וניכר מהם כי על-פי רוב, תקציבי הניהול העצמי מספיקים כדי לכסות את ההוצאות השוטפות של רוב בתי ספר. יתרה מכך, בתי הספר רבים, למעט בתי ספר קטנים ובתי ספר עם עלויות אחזקה גבוהות, שאינם מקבלים פיצוי הולם מהרשות, חוסכים כספים משנה לשנה ומפנים אותם ליוזמות פדגוגיות.

בנוסף, דווח על עיוותים שונים בהקצאת תקציבים שונים, כגון: מים, חשמל, חומרי ניקוי ועוד, לחלק מבתי הספר. הדבר קורה כתוצאה משימוש של גופים נוספים במתקני בית הספר בשעות אחר הצהריים (למשל, צהרון או חוגים של המתנ"ס).

תהליכי ייעול וחיסכון

מרבית המנהלים (90%) בשנת היישום השלישית מדווחים כי הנהיגו מהלכי חיסכון והתייעלות חדשים, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (83%). רובם ציינו חיסכון ישיר באמצעות הפחתת שימוש, בפרט בנוגע לשכפולים, חשמל ומים (97%) וחלקם ציינו העלאת מודעות לחיסכון, שימוש בתהליכי תכנון מעקב ובקרה, ביצוע סקרי מחירים, תהליכי מיחזור ועוד.

---

52 מנהלים שהשיבו כי בית הספר הוא מבנה ישן מאוד שלא שופץ זמן רב

53 מנהלים שהשיבו כי בית הספר הוא מבנה במצב סביר שנדרש שיפוץ פה ושם, מבנה חדש יחסית או שעבר שיפוץ לפני שנים מעטות או מבנה חדש או מבנה שזה עתה הסתיים שיפוצו

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים, שלפיהם בתי הספר מנהיגים מהלכי חיסכון והתייעלות בהוצאות התפעוליות, בעיקר בהוצאות החשמל והמים. הדבר נעשה על ידי הקפדה יתרה בנושא, הגברת המודעות של הצוות ובמקרים מסוימים גם התקנת אביזרי חיסכון. יחד עם זאת, בתי ספר קטנים ובתי ספר שבהם תקצוב החשמל והמים אינו ריאלי מסיבות אובייקטיביות מתקשים לחסוך ולהתייעל.

הכנסות נוספות

בממצאים משנת היישום הראשונה והשנייה עלה קושי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי להשכיר מבנים וליזום אירועים ככלי ליצירת הכנסות נוספות לבית הספר, וזאת בשל קשיים שמערימה הרשות המקומית ובשל אי-הסדרת התנאים שיאפשרו זאת. ניכר כי קשיים אלו עדיין קיימים גם בשנת היישום השלישית. רק 30% מהמנהלים סבורים כי מתקיימים תנאים המאפשרים לבית הספר להגדיל את ההכנסות מייזום אירועים ו/או מהשכרת מבנים. כמו כן, מקרב בתי הספר שניתנה להם האפשרות ליישם מרכיב זה בשנת היישום השלישית, כמחציתם משכירים מבנים או יוזמים אירועים (48%), יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (38%).

השימוש בספר הנהלים ותרומתו

ניכר כי מרבית המנהלים והמזכירות בשנת היישום השלישית מעריכים כי הם מכירים את תוכני ספר הנהלים במידה רבה עד רבה מאוד (73% ו-81% בהתאמה), יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (65% ו-73% בהתאמה). בנוסף, כמחצית מהמנהלים (48%) וכשני שלישים מהמזכירות (67%) שדיווחו כי קיים ספר נהלים ברשות סבורים כי הוא תרם במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בבית הספר.

תכנון התקציב

בשנת היישום השלישית מדווחים 41% מהמנהלים על תכנון תקציבי של שנה קדימה ו-11% על תכנון של חמש שנים קדימה, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (36% ו-9% בהתאמה). בנוסף, בדומה לשנת היישום השנייה, 74% מהמנהלים סבורים כי התכנון מסייע במידה רבה עד רבה מאוד לניהול התקציב השוטף של בית הספר.

רובם של מנהלי בתי הספר (84%) סבורים כי חל שינוי לטובה בהתנהלות התקציבית של בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (69%).

ממצאי הראיונות עם מנהלי בתי הספר בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים ומלמדים כי חלק מהם ביצעו תכנון תקציבי ארוך טווח. למשל, אחד מבתי הספר רכש מקרנים לכל כיתות האם בבית הספר במהלך דו-שנתי, שבו בכל שנה נרכשו מחצית המקרנים המתוכננים. בית ספר אחר בנה תכנית פדגוגית בנושא מנהיגות שנפרסה ותוקצבה על פני חמש שנים.

השינוי בתפקיד המזכירות והשרתים בעקבות הניהול העצמי

בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המזכירות מעריכות כי מהות העבודה שלהן השתנתה במידה רבה עד רבה מאוד (83%), בהיבטים הבאים: עומס עבודה גדול (91%), עבודת הנהלת חשבונות (85%), אחריות (84%) ואוטונומיה (71%).

מרבית המזכירות (78%) מדווחות כי חלק גדול עד גדול מאוד מזמן עבודתן מוקדש לענייני הניהול העצמי. להלן הנושאים השכיחים ביותר שבהם הן מטפלות: ניהול חשבון בנק (100%), טיפול בחשבונות השוטפים (99%), טיפול בחשבוניות (99%) ומעקב ובקרה אחר הכנסות והוצאות (95%).

ראיונות העומק עם מנהלי בתי ספר בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים, שלפיהם מזכירות בתי הספר מעורבות בטיפול בגורמים רבים בבית הספר הקשורים לניהול העצמי. במהלך כל אחד מהראיונות צוינה חשיבותן של המזכירות כמה וכמה פעמים .

היו מנהלות שציינו כי תפקיד המזכירות הפך למשמעותי יותר מאשר בעבר בעקבות הניהול העצמי. חלקן ציינו את ההכשרה שעברו המזכירות כמשמעותית מבחינת יכולת התפקוד ו"קפיצת המדרגה" שלהן.

בהקשר לאבות הבית, ניכר כי לא חלו תמורות משמעותיות בתפקידם במרבית הרשויות שבהן ביקרנו. בחלק מבתי הספר ישנה ציפייה להרחבת תחומי העיסוק שלהם, במטרה לצמצם את הצורך במיקור-חוץ ולהביא לחיסכון בעלויות התחזוקה של בית הספר.

בקרה ושקיפות

בדומה לשנת היישום השנייה, בשנת היישום השלישית כלל המנהלים וכלל המזכירות, להוציא מזכירה אחת, מדווחים על ביצוע מעקב אחר ההוצאות וההכנסות במסגרת התקציב הבית ספרי. תדירות המעקב של המזכירות גבוהה יותר מזו של המנהלים – 68% מהמזכירות דיווחו כי הן עוקבות אחר ההוצאות וההכנסות בתדירות של פעמיים בשבוע או יותר לעומת 63% מהמנהלים שדיווחו על ביצוע מעקב בין פעם בשבוע לפעם בחודש.

ממצאי הראיונות עם מנהלי בתי הספר בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים שלפיהם המזכירות הן הגורם המרכזי המבצע ברמה היומיומית את המעקב השוטף אחר תקציב בית הספר ואת הבקרה על תקציב זה. .

כל המנהלים והמזכירות בשנת היישום השלישית, דיווחו כי מתבצעת בקרה של גורמים ברשות על ההתנהלות התקציבית של בית הספר, אך נראה כי אין אחידות בין הרשויות בנוגע לתדירות הבקרה: באופן שוטף (29%), אחת לחודש (35%) ואחת לכמה חודשים או פחות (36%). בנוסף, דיווחו 91% מהמזכירות כי בית הספר מזין נתונים ל'מאגר המידע הכספי', יותר מאשר בשנת היישום השנייה (71%).

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הרשויות המקומיות מבצעות בקרה תקציבית בבתי הספר באמצעות דוחות שוטפים שמגישים בתי הספר ואשר נבדקים על-ידי הגזברות. בנוסף, ברשויות רבות קיים ליווי שוטף של בתי הספר על-ידי אנשי הגזברות ברשות או על-ידי משרד רואה חשבון חיצוני, המשמש גם לתמיכה שוטפת של בתי הספר בניהול התקציב.

רובם המכריע של המנהלים (86%) בשנת היישום השלישית סבור כי הבקרה על ההתנהלות התקציבית של בית הספר על ידי גורמים ברשות תואמת לצרכים הנדרשים, פחות בהשוואה לשנת היישום השנייה (92%).

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי על-פי רוב, מנהלי בתי הספר מאמינים בבקרה התקציבית ורואים בה כלי חיוני ששומר עליהם, ולדעתם יש להמשיך בה באמצעות המימון של משרד החינוך או של הרשות המקומית.

פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי להטמעת הניהול העצמי

מערך ההכשרה והליווי המסייע לבתי הספר במעבר למהלך הניהול העצמי מהווה נדבך חשוב בתהליך ההטמעה, והנו מאפיין של המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה, שכן היקפיו היו מצומצמים בהרבה במעבר לניהול העצמי של שנות התשעים.

בדוח לשנת תשע"ג נמצא כי לליווי של הִמינהלת ושל הממונות המחוזיות יש חלק גדול ומשמעותי במערך ההדרכה וההכנה של השטח למעבר לניהול עצמי כמו גם בהטמעת הניהול העצמי. המִינהלת מעורבת הן בראיית הפרטים הקטנים והן בתפיסת התמונה הכוללת והיא מתמודדת עם מגוון רחב של קשיים העולים מהטמעת המהלך, שביניהם קביעת חלוקת תחומי האחריות בין הרשויות לבתי הספר, מסמך ההבנות ועוד. עם זאת, טענה שעלתה היא כי המִינהלת הייתה מעורבת יותר בפעילות מול הרשויות והנהלת המחוזות ופחות מול המפקחים הכוללים, אשר חשו מקופחים בתהליך.
עוד נמצא כי כמעט כל המנהלים ומרבית המזכירות עברו הכשרה כלשהי בנוגע לניהול העצמי, ומבין אלו שעברו הכשרה מחצית המנהלים ורוב המזכירות העריכו כי ההכשרה תרמה במידה רבה להטמעת המהלך. בנוסף, מרבית המנהלים דיווחו על ליווי המִינהלת או על ליווי הממונה המחוזית, ורובם אף דיווחו על תרומתן של אלו להטמעת הניהול העצמי. עם זאת עלה פער בין נציגי המִינהלת למנהלי בתי הספר לגבי רמת הקשר וטיבו. נציגי המִינהלת דיווחו על קשר רציף ועקבי אך מנהלי בית הספר טענו כי הקשר שהיה הדוק בתחילתו הלך ופחת. מנקודת מבטם של מנהלי בתי הספר, היועצים הארגוניים והכלכליים לא נתפסו כשלוחים של המִינהלת ובעוד היועץ הארגוני ובמיוחד היועץ הכלכלי זכו להערכה רבה, עלתה ביקורת על אופן התנהלות נציגי המִינהלת מול המנהלים.

בפרק זה נתמקד בליווי ובהדרכה הפרטנית שניתנה לרשויות המקומיות ולבתי הספר על פי חלוקת לתתי-הפרקים הבאים:

1. הליווי מטעם המינהלת
2. הייעוץ הכלכלי
3. הייעוץ הארגוני
4. שביעות רצון כללית ממהלכי ההכשרה וצורך בהכשרה נוספת

1. הליווי מטעם המינהלת

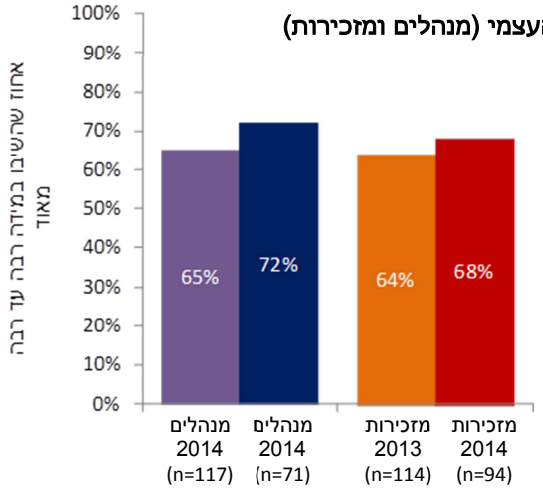
1.1. הכשרות כלליות במסגרת הטמעת הניהול העצמי

בשנת היישום השלישית, כמעט כל המנהלים ציינו שקיבלו הכשרה כלשהי בנושא הניהול העצמי, שיעור גבוה יותר מהנתון המקביל בשנת היישום השנייה (97% לעומת 87% בהתאמה). מבין אלו שקיבלו הכשרה, מעל מחצית העריכו כי זו תרמה במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בבית הספר (55%). נראה כי נתון זה אף הוא, מהווה עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (48%).

כשליש מאלו שקיבלו הכשרה מעריכים שהיא הוסיפה להם ידע וכלים לניהול תקציב בית הספר במידה רבה עד רבה מאוד[54].

מבין המזכירות, כשלושה רבעים דיווחו כי קיבלו הכשרה לקראת המעבר לניהול עצמי (75%), ונראה כי לא חל שינוי בהשוואה לשנת היישום השנייה. בהתייחס להכשרה שאותה קיבלו[55] ציינו רוב המזכירות כי עברו השתלמויות חד-יומיות באמצעות הרשות (65%), כשליש דיווחו על קורס ניהול עצמי, כשליש נוספים על הכשרה ממוקדת לתוכנת הכספים (32%) וכחמישית ציינו השתלמויות חד-יומיות דרך משרד החינוך (17%).

תרשים 53: תרומת הכשרת המזכירות להטמעת הניהול העצמי (מנהלים ומזכירות)



מבין אלו שקיבלו הכשרה, כשני שלישים העריכו כי ההכשרה נתנה כלים לעבודה במסגרת הניהול העצמי במידה רבה עד רבה מאוד (60%), כאשר נראה כי חלה עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (55%). כאשר נשאלו המנהלים והמזכירות לגבי תרומתה של הכשרת המזכירות להטמעת הניהול העצמי ייחסו מרביתם תרומה רבה עד רבה מאוד (72% מהמנהלים ו-68% מהמזכירות) ונראה כי חלה עלייה בתחושה זו בהשוואה לשנת היישום השנייה (65% ו-64% בהתאמה) (ראה תרשים 53).

1.2. הקשר בין נציגי הִמינהלת לבין הרשויות המקומיות

הראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה מלמדים כי בתהליך המשא ומתן על מסמך ההבנות, בעלי התפקידים המובילים במטה המִינהלת עברו בעצמם בכל הרשויות, דבר שהעיד על חשיבות המהלך. מרבית הקשר נעשה במסגרת מפגשים פרטניים עם נציגים רלוונטיים בכל רשות ובמסגרות הארגוניות שנקבעו כחלק מהתהליך כגון ועדות מלוות ופורום המ"מים. ברשויות רבות הביעו שביעות רצון מתמיכת המינהלת ומאופן הובלת השינוי. היא נתפסת כדומיננטית, נגישה ובעלת נכונות לסייע בכל היבט שעולה.

הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הקשר שנוצר בין המִינהלת לבין הרשויות המקומיות בשנתיים הראשונות ליישום המהלך נשמר, אם כי רמת האינטנסיביות שלו פחתה באופן טבעי. גזבר באחת הרשויות בחר לציין בריאיון עמו את הערכתו לאנשי המִינהלת, שאותם גם פגש באופן אישי:

"הצוות שראיתי שהכין את התכנית הזו של הניהול העצמי הזה, הוא מאוד טוב. שאולי וכל הצוות שמתחתיו, ממש הפעילו מינהלת והרימו פרויקט כזה בין רגע. לא להאמין. לא ראינו בתחום הציבורי שדברים מתקדמים כל-כך".

---

54 אין אפשרות להשוות לנתוני 2013 בשל נוסח בעייתי שהוביל לאי הלימה בין מספר המשיבים שדיווחו שקיבלו הכשרה לבין אלו שהשיבו לגבי תרומת ההכשרה למתן כלים

55 בשל שינוי באופן השאלה (שאלה פתוחה לעומת שאלה סגורה) לא ניתן להשוות את הנתונים ל-2013

בנוסף, ניכר כי קיימת שונות בין המחוזות באופן שבו נתפס הקשר בינם לבין הרשויות המקומיות בשנת היישום השלישית. באחד מתוך שני המחוזות שנבדקו במחקר ניכר כי הקשר בין המחוז לרשויות סביב הניהול העצמי הוא יותר אינטנסיבי, הממונה המחוזית יותר מעורבת ונוכחת ברשויות ומוכרת בבתי הספר. המרואיינים השונים ציינו את שמה וסיפרו על הקשרים איתה. לדברי מנהל אגף החינוך באחת הרשויות:

"יש לנו קשר נהדר עם המחוז ועם הממונה על הניהול העצמי במחוז. ולא הייתה שום בקשה שביקשנו מהם אפילו כתוספות ולא נענינו".

לעומת זאת, במחוז השני, המרואיינים ברשויות ציינו הרבה פחות את הקשר עם המחוז ואת המעורבות של הממונה המחוזית בשנת היישום השלישית.

מנהל אגף החינוך באחת הרשויות התייחס למִינהלת בנימה ביקורתית, שממנה עולה כי היא לא מילאה באופן מלא את תפקידה בכל הנוגע ליישוב מחלוקות ודילמות תקציביות שנובעות מהניהול העצמי. לדבריו, קיימות מחלוקות תקציביות בין הגזברות לבין אגף החינוך ובתי הספר, שבהן הוא מצפה שהמִינהלת תכריע בצורה אובייקטיבית. לדבריו:

"...אני לא חושב שהגורמים האלה [מִינהלת] היו פה מספיק, אני לא חושב שהם ליוו פה מספיק, אני לא חושב שהם אמרו את מה שהם צריכים להגיד בצורה ברורה. יש בתי ספר שגזבר החליט ככה או אחרת לחתוך להם, לעגל פה פינה, להוריד שם, זה כל מיני התחשבנויות כאלה שקשורים להתאמות לכל בית ספר שבמקומות מסוימים לפי דעתי הן לא נכונות ומי שהיה צריך לבוא ולומר את זה בצורה אובייקטיבית לכאורה זה נציגי המִינהלת שלא עשו את זה כל כך".

מדברים אלה ניתן ללמוד כי אחת הציפיות מהמִינהלת היא לשמור על הכללים של הניהול העצמי ולפסוק בחילוקי דעות שבתוך הרשות ושבינה לבין בתי הספר. כפי שהגדירה זאת מנהלת של אחד מבתי הספר:

"משרד החינוך לא רק נותן את הכסף, התקציב, אלא גם קובע כללים ותקנות וגם מבקר, מלווה ותובע מהרשות ומבתי הספר ועומד על הדברים בצורה חזקה, אז הרשות תופסת את זה גם חזק, כי אחרת יהיו כל מיני התחמקויות וההתנהלות תהיה לקויה".

1.3. הקשר בין נציגי המינהלת לבין המפקחים הכוללים

מהראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה עולה כי מעורבות המִינהלת היא יותר מול הרשויות המקומיות והנהלת המחוזות ופחות מול המפקחים הכוללים. אלו מעורבים ומלווים את המהלך אך אינם מובילים אותו, ושינוי תפיסה זו הנו אחת המטרות שהמִינהלת הציבה למהלך הניהול העצמי. בהמשך לשנת היישום הראשונה שבה למפקחים לא היה תפקיד משמעותי והם נותרו בשולי התהליך, ובשל היעדר מערך הכשרה פורמאלי גם בשנת היישום השנייה - המפקחים הכוללים מרגישים מקופחים בתהליך. מהראיונות עולים מתחים וקשיי תקשורת בין נציגי המִינהלת לבין המפקחים הכוללים, שמהם עולה בין היתר טענת נציגי המִינהלת שלפיה המפקחים הכוללים אינם מתפנים ללמידת הנושא של הניהול העצמי.

הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי המִינהלת הפנימה את העובדה כי המפקחים הכוללים לא היו מספיק מעורבים בהובלת הניהול העצמי בשנתיים הראשונות ליישום וכי הנושא של חיבור המפקחים נמצא על סדר יומה.

אנשי המִינהלת שרואיינו בשנה השלישית ליישום (המנהלת הפדגוגיות, יועצים ארגוניים וממונות מחוזיות), דיווחו על כך שנעשית עבודה עם המפקחים בשלושה צירים מרכזיים:

1. למידה ממוקדת של סוגיות כלכליות ותקציביות וחיבורן לפדגוגיה במסגרת הישיבות של צוות הפיקוח.
2. חיזוק הקשר והדיאלוג שבין מרכזות הפיקוח היסודי לבין הממונות על הניהול העצמי במחוזות.
3. יישום המנגנון של הוועדה המלווה הבית ספרית, שבה למפקח בית הספר יש תפקיד מרכזי ויכולת אמירה ברורה לגבי הקישור שבין תכנית העבודה לתקציב בית הספר.

בראיונות עם המפקחים התקבלה תמונה מעורבת, ולפיה חלק מהמפקחים התחברו לנושא הניהול העצמי ונמצאים בקשר שוטף עם הממונה המחוזית לנושא, ככל הנראה בעקבות המאמצים של המִינהלת בכיוון זה, וחלק מהמפקחים "נשארו מאחור" וניכר כי המעורבות שלהם בנושא היא מינורית.

לדברי מפקחים שרואיינו, הם רואים בממונה המחוזית של הניהול העצמי כתובת לשיתוף והתייעצות בנושא הניהול העצמי ולעתים אף כגורם המסייע להם בעבודה מול הרשויות ובתי הספר. לדברי אחד המפקחים:

"אני פעם הבאתי אותה לכאן, לכל המנהלים לשעתיים וחצי או שלוש שעות, עם הגזבר ועם מנהלת אגף החינוך, נשארו ביחד, והיה להם הרבה שאלות ודברים שלא הבינו, אז ישבה איתם, עם המנהלים כקבוצה וכיחידים, וזה היה מאוד מעניין. אני כל הזמן בקשר איתה, אנחנו קולגות".

מנגד, בראיונות עם מפקחים אחרים עלה הרושם שהם אינם מכירים כל צורכם את ההיבטים השונים של הניהול העצמי ואינם מעורבים בהם במידה מספקת וכי הקשר שלהם עם הממונה המחוזית הוא שטחי ועונה על צרכים נקודתיים בלבד. הדבר מצביע למעשה על היעדר שינוי בהתנהלות המפקח בהשוואה לעבר. לדברי מפקחת באחת הרשויות, היא מכירה את הממונה המחוזית ומסתייעת בה רק אם יש בעיות. מעבירה אותם לאחריותה ומבקשת להתעדכן היכן עומדים הדברים.

1.4. הקשר בין נציגי המִינהלת לבין בתי הספר

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים דיווחו כי קיבלו ליווי ותמיכה של המִינהלת או של הממונה המחוזית במסגרת יישום הניהול העצמי במתכונתו החדשה (88%). עם זאת, נראה כי פחות מנהלים מייחסים לליווי ולתמיכת המִינהלת תרומה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בהשוואה לשנת היישום השנייה (38% ב-2014 לעומת 48% ב-2013). לעומת המנהלים, מרבית המזכירות עדיין מעריכות את תרומת הליווי והתמיכה של המִינהלת כרבה עד רבה מאוד, בדומה להערכתן בשנת היישום השנייה (63%).

הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי על פי רוב אין למנהלים קשר ישיר עם המינְהלת או עם הממונה המחוזית של הניהול העצמי. חלקם מכירים את הממונה המחוזית כיוון שבשנתיים הראשונות של המהלך הקשר עמה היה רציף אך אינם עובדים מולה באופן שוטף.

ייתכן שהליווי והתמיכה של הִמינהלת חשובים בעיקר בתחילת המהלך ובשנה השלישית ליישום והטמעת הניהול העצמי, אף שתרומתם מורגשת פחות על ידי המנהלים.

2. הייעוץ הכלכלי

2.1. הייעוץ הכלכלי לרשויות המקומיות

מהראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה עלה כי היועצים הכלכליים פעלו בעיקר מול הרשויות המקומיות ובתי הספר. בבתי הספר הם נפגשו בעיקר עם מנהלי בתי הספר והמזכירות. עוד עלה כי היועצים הכלכליים ראו את תפקידם באופן רחב יותר, שהוא מעבר למתן ייעוץ מקצועי בלבד, והקפידו לשמש כיועצים ומנחים ולא כפונקציות מבקרות, כדי שלא לעורר התנגדויות ולסייע בקידום המהלך. במקרים רבים היועצים הכלכליים נתפסו כבעלי תרומה רבה ללמידת היבטים תפעוליים-כלכליים וכן כתורמים לשינוי התפיסתי בקרב בעלי תפקידים שונים. בעלי תפקידים ברשויות המקומיות העלו את הצורך בייעוץ כלכלי מקצועי ומקיף. בנוסף, היועץ הכלכלי נתפס כגורם ניטרלי יחסית, שיש ביכולתו לתווך בין הרשויות המקומיות לבין בתי הספר בתהליך בניית ההבנות, האמון והיחסים הבינאישיים ביניהם. בראיונות שנערכו בשנות היישום הראשונה והשנייה השתקפו הבדלים במידת שביעות הרצון מהייעוץ הכלכלי בין בעלי תפקידים שונים ברשויות המקומיות. בעוד מנהלי אגפי חינוך הביעו שביעות רצון גבוהה מאיכות הייעוץ, חלק מאנשי הכספים שקיבלו את עיקר הליווי בפועל, טענו שהיועצים אינם מבינים די הצורך במערכות חינוך ואינם נותנים מענה לסוגיות שונות.

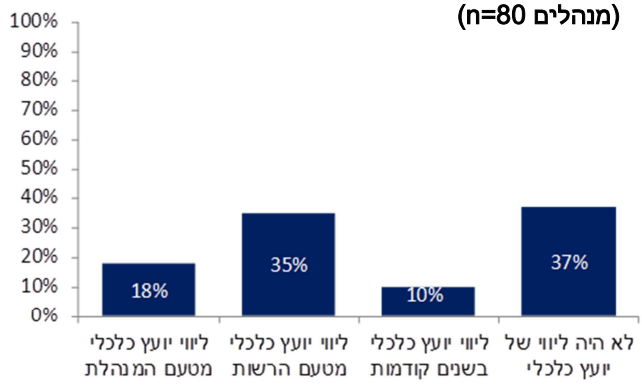
הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי ברוב הרשויות המקומיות כבר אין ליווי של יועץ הכלכלי חיצוני. הסיבה המרכזית לכך היא שהרשויות המקומיות כבר השלימו את בניית התשתית של התכנית, ובראשה בניית סל התלמיד, ולכן היו זקוקות הרבה פחות לייעוץ כלכלי. סיבה נוספת היא הפסקת המימון של הייעוץ הכלכלי החיצוני לרשויות לאחר סיום השנה השנייה ליישום התכנית. גזבר של אחת הרשויות הביע עמדה עקרונית נחרצת נגד הייעוץ הכלכלי ברמת הרשות. לדבריו, הוא וצוות הגזברות הם אנשי מקצוע בתחום הכספים המסוגלים לתת מענה מקצועי הולם לניהול העצמי גם ללא ייעוץ כלכלי חיצוני. לדבריו:

"יש לי ותק בנושא הזה, ויש לי ניסיון בנושא הזה. אבל אני מדבר על עצמי, לא נעים לי להגיד את זה. יש לנו כאן צוות... אני מקבל משכורת לתת ייעוץ כלכלי, לא כדי להביא יועצים כלכליים. אבל זו דעתי האישית".

2.2. הייעוץ הכלכלי לבתי הספר

כשני שלישים מהמנהלים דיווחו כי היה להם ליווי של יועץ כלכלי מאז המעבר לניהול עצמי (63%). כמחצית מהמנהלים ציינו כי היה להם ליווי של יועץ כלכלי בשנת הלימודים הנוכחית (53%) ועשירית ציינו כי היה להם ליווי של יועץ כלכלי בשנים קודמות, אך לא בשנה הנוכחית (10%) (ראה תרשים 54).

תרשים 54: ליווי יועץ כלכלי בשנת הלימודים הנוכחית (n=80 מנהלים)



נראה, אם כך, שמקרב המנהלים שלוו על ידי יועץ כלכלי מאז המעבר לניהול עצמי, מעטים היו מוותרים על הפונקציה הזו בשנת היישום השלישית. עם זאת, עדיין כשליש מבתי הספר לא זכו לליווי כלכלי כלל. ניכר כי אף על פי שליווי היועץ הכלכלי מהמִינהלת אמור להיות רק בשנת היישום הראשונה, עדיין לא מעט מנהלים משתמשים בשעות שנותרו מהמִינהלת עבור ייעוץ כלכלי גם בשנת היישום השלישית (18%). בנוסף, נראה כי הציפייה של הִמינהלת שלאחר השלב ההתחלתי בהטמעת הניהול העצמי הרשות היא זו שתממן יועץ כלכלי לבתי הספר אכן מתממשת, שכן כשליש מהמנהלים מדווחים כי יש להם יועץ כלכלי מטעם הרשות (35%) (ראה תרשים 54)[56].

בשנת היישום השלישית למעלה ממחצית מהמנהלים מדווחים על מעורבות יועצים כלכליים בהתנהלות התקציבית של בית הספר (54%). נראה כי מעורבות היועצים הכלכליים פוחתת מעט בהשוואה לשנת היישום השנייה. כך רבע מהמנהלים ציינו כי היועצים הכלכליים כלל לא היו מעורבים בהתנהלות בית הספר בשנת היישום השלישית (25% ב-2014 לעומת 13% ב-2013). כמו כן נראה כי יש פחות יועצים שמעורבים גם בהתנהלות הכלכלית וגם בהתנהלות הפדגוגית (18% ב-2014 לעומת 27% ב-2013). נראה כי בשנת היישום השלישית, כפי שנמצא גם בהתייחס למעורבות מנהל אגף החינוך, הגזבר והמפקח, מעורבות הגורמים החיצוניים בהתנהלות בית הספר הופכת לממוקדת יותר, וייתכן כי הדבר מעיד על עלייה בעצמאות ובביטחון של המנהלים להתנהל במסגרת הניהול העצמי על נגזרותיו השונות.

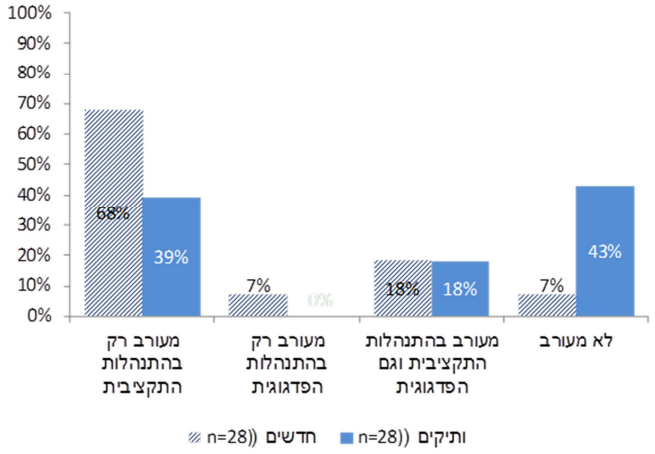
נראה כי בשנת היישום השלישית עדיין קיים פער גדול בין מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי למנהלים בבתי ספר ותיקים בנוגע למעורבות היועץ הכלכלי. בקרב מנהלים בבתי ספר חדשים אחוז גבוה משמעותית מדווחים על מעורבות היועץ הכלכלי בהתנהלות בית הספר בהשוואה לבתי ספר ותיקים (93% לעומת 57% בהתאמה), והדבר בא לידי ביטוי בעיקר במעורבות יועצים כלכליים בהתנהלות התקציבית בלבד (68% לעומת 39% בהתאמה) או רק בהתנהלות הפדגוגית (7% לעומת 0% בהתאמה), בעוד שמנהלים בבתי ספר חדשים ומנהלים בבתי ספר ותיקים מדווחים בשיעור דומה על יועצים שמעורבים בשני ההיבטים (18%) (ראה תרשים 55).

---

56 שאלה זו נשאלה רק ב-2014, ועל כן אין השוואה לשנה הקודמת.

כשני שלישים מהמזכירות מדווחות כי הן מלוות ביועץ כלכלי בשנת היישום השלישית (64%), ונראה כי חלה עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה (54%). בנוסף, מבין אלו שדיווחו כי לא היה להן יועץ כלכלי בשנה הנוכחית, קרוב למחצית דיווחו כי היה להן ליווי של יועץ כלכלי בשנים הקודמות מאז המעבר לניהול עצמי (43%), כלומר שבסך הכול למרבית המזכירות היה ליווי של יועץ כלכלי למשך תקופה כלשהי מאז המעבר לניהול עצמי (כ-80%). באופן דומה למנהלים, גם בקרב מזכירות נמצא הבדל על פי ותק בית הספר, המתבטא בכך שמזכירות מבתי ספר חדשים מדווחות בשיעור גבוה יותר על כך שהן מלוות ביועץ כלכלי (78% לעומת 53%).

תרשים 55: מעורבות היועץ הכלכלי על פי ותק (מנהלים)



2.3. הערכת איכות הייעוץ הכלכלי

מבין המנהלים שלוו על ידי יועץ כלכלי, כשני שלישים (61%) העריכו את תרומתו להטמעת הניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד[57]. בקרב המזכירות, מרביתן העריכו את תרומת היועץ הכלכלי כרבה עד רבה מאוד (76%), אולם נמצאו הבדלים על פי ותק בית הספר בניהול עצמי - שיעור גבוה יותר בקרב מזכירות בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מעריכות את תרומת היועץ הכלכלי במידה רבה עד רבה מאוד בהשוואה למזכירות בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי (86% לעומת 67%).

בנוסף, מרבית המזכירות שלוו על ידי יועץ כלכלי, מעריכות כי הוא תרם להן במידה רבה עד רבה מאוד להתנהלות השוטפת הנוגעת לניהול עצמי (70%), ומבין אלו שמציינות כי היו מעוניינות בליווי או הכשרה נוספים במסגרת הניהול העצמי, מרביתן מציינות כי היו מעוניינות בליווי כלכלי במהלך העבודה השוטפת (73%). נראה כי הערכת המזכירות לתרומת היועצים וכן הרצון בליווי נוסף על ידם לא השתנו בשנת היישום השלישית לעומת שנת היישום השנייה. זאת ועוד, בהתייחס לתרומת הייעוץ הכלכלי להטמעת הניהול העצמי, מרבית המזכירות מעריכות את תרומת היועץ כרבה עד רבה מאוד (76%).

כפי שצוין בפרק הראשון שהתייחס להיבטים המבניים-ארגוניים במעבר לניהול עצמי, מבין הגורמים המעורבים בהתנהלות בית הספר, השיעור הגבוה ביותר מקרב המנהלים התייחס ליועץ הכלכלי כגורם שתרם במידה המשמעותית ביותר להתנהלות התקציבית (32%). מדובר בעיקר במנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי, אשר מחציתם ציינו את היועץ הכלכלי כגורם המשמעותי ביותר (50%), וזאת לעומת כשישית בלבד מהמנהלים בבתי ספר ותיקים (16%). עוד נמצא כי כחמישית

[57] לא ניתן להשוות לממצאי 2013 בשל שינוי בנוסח השאלה

מהמנהלים בבתי הספר החדשים מציינים את היועץ הכלכלי כגורם המשמעותי ביותר להתנהלות הפדגוגית בבית הספר (21%).

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים ומצביעים על כך שעל פי רוב המנהלים תופסים את הייעוץ הכלכלי כמרכיב חשוב ולעתים אף קריטי בהטמעה של הניהול העצמי. לדברי מנהלת של אחד מבתי הספר:

"היועץ הכלכלי ליווה אותנו ועדיין מלווה אותנו בצורה יוצאת מן הכלל. בזכותו אני מבינה את המודל ואיך להתנהל כספית. כל החששות הראשוניות שלי התפוגגו".

מנהלת מבית ספר אחר ציינה בריאיון עמה באופן חד משמעי כי תמיד חששה מניהול כספים ולכן קשה לה לראות שהייתה מצליחה להסתדר בניהול העצמי ללא הליווי הכלכלי החיצוני. היא גם ציינה את המקצועיות והמסירות של היועץ שמלווה אותה. לדבריה:

"בלי החברה החיצונית לא הייתי מצליחה. הם נתנו לי מענה מלא. הוא אמר לי מה הדברים שלוקים בחסר והאיר את עיניי. הליווי הגיע באופן שוטף וגם נתן מענה טלפוני. אין דברים כאלה. היה פקטור מאוד משמעותי בניהול שינוי".

רוב המרואיינים טענו כי הייעוץ הכלכלי נחוץ גם בשנת היישום השלישית וכי ישנם בתי ספר הממנים זאת מתקציב הניהול העצמי שלהם. ניתן לשער כי הסיבה לכך היא שהתחום של ניהול התקציב והעיסוק בכספים אינו תחום הליבה של מנהלי בתי הספר, שעיקר השכלתם ועיסוקם הם בתחום הפדגוגיה. ניכר כי הייעוץ הכלכלי מסייע להם לנווט בדרך לא מוכרת ושומר עליהם שלא יסטו ממנה בטעות. לדברי אחת המנהלות:

"עם היועץ הכלכלי אנחנו מוודאים שאנחנו מנהלים את הכספים בצורה נכונה, אנחנו לא חורגים, אנחנו לא... למשל כשיש לנו בעיה אנחנו פונים אליו, כשיש לנו בעיה אפילו טכנית... זו אחריות מאוד גדולה עלי אישית כי אם אני אכנס לגירעון... מבחינה זאת ראש שקט".

היו מנהלים שטענו כי הייעוץ הכלכלי הוא גורם התמיכה המשמעותי ביותר בהטמעת הניהול העצמי בהשוואה לכל הגורמים האחרים. גם במקרה זה, ניתן לשער כי הסיבה העיקרית לכך היא שהם מרגישים פחות בטוחים בתחום הניהול הכלכלי בהשוואה לתחום ניהול כוח האדם והניהול הפדגוגי. הייעוץ הכלכלי נתפס כפרקטי ונותן מענה לתחום ספציפי שהמנהל לא מורגל אליו. לדברי אחת המנהלות:

"הוא [היועץ הכלכלי] הכי משמעותי, כי הוא הכי תכל'ס. הוא בא, אנחנו יודעים על מה אנחנו יושבים, על מה אנחנו מטפלים, על מה אנחנו מדברים, מה אנחנו בודקים. הכנסות מול הוצאות, מה, איפה את עומדת בשליש הראשון, הוא הכי זה, אין מה? פרקטי".

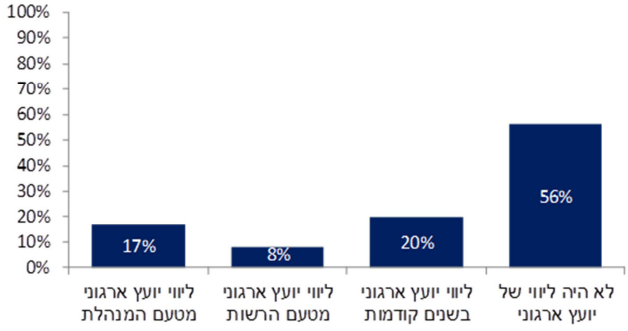
חלק מהרשויות המקומיות העמידו לרשות בתי הספר בניהול העצמי גורמי ליווי פנימיים מתוך הרשות שמסייעים להם ומלווים אותם. ראוי לציין כי גם תרומתם של גורמים אלה נתפסת על ידי המנהלים כמשמעותית בעבורם.

3. הייעוץ הארגוני

3.1. תחומי ההתערבות של היועצים הארגוניים בבתי הספר

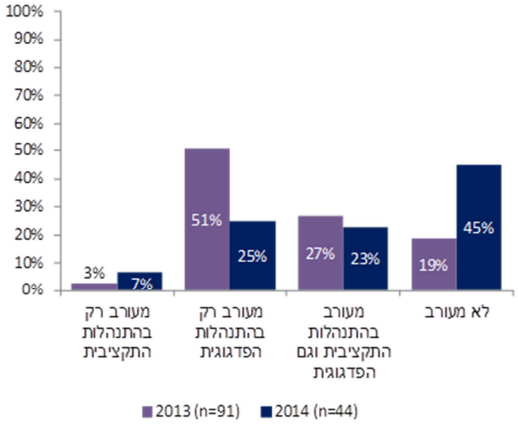
רק רבע מהמנהלים דיווחו כי היה להם ליווי של יועץ ארגוני בשנת היישום השלישית (25%), ולרוב מדובר ביועץ ארגוני מטעם המינהלת (17%),'ורק מיעוטם מציינים יועץ ארגוני מטעם הרשות (8%). בנוסף, כחמישית מהמנהלים מדווחים כי לא היה להם יועץ ארגוני השנה, אך היה להם ליווי של יועץ ארגוני בשנים קודמות (20%). כך שבסופו של דבר, פחות ממחצית מהמנהלים לוו על ידי יועץ ארגוני בשלב כלשהו מאז המעבר לניהול העצמי (45%) (ראה תרשים 56).

תרשים 56: ליווי יועץ ארגוני בשנת הלימודים הנוכחית (מנהלים n=78)



נראה כי חלה ירידה במידת מעורבות היועץ הארגוני בהתנהלות התקציבית והפדגוגית בבית הספר, שכן כמעט מחצית מהמנהלים שהיה להם יועץ ארגוני דיווחו כי הוא לא היה מעורב בהתנהלות בית הספר בשנת היישום השלישית בהשוואה לחמישית מהמנהלים שדיווחו כך בשנת היישום השנייה (45% לעומת 19% בהתאמה). נראה כי את עיקר הירידה במעורבות היועצים הארגוניים, ניתן לייחס ליועצים שהיו מעורבים רק בתחום הפדגוגי (25% לעומת 51% בהתאמה) (ראה תרשים 57).

תרשים 57: מעורבות היועץ הארגוני (מנהלים)



3.2. שביעות רצון מהייעוץ הארגוני בבתי הספר

מבין המנהלים שדיווחו כי היה להם ליווי של יועץ ארגוני, כמחצית העריכו את תרומתו להטמעת הניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד (53%). בקרב מהמזכירות רובן של אלו שציינו כי לבית הספר היה ליווי של יועץ ארגוני העריכו את תרומתו להטמעת הניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד (69%)[58].

ראיונות העומק מלמדים כי העמדות כלפי הייעוץ הארגוני בקרב המנהלים בשנת היישום השלישית היו מעורבות. היו מנהלים שציינו כי הייעוץ הארגוני סייע לבית הספר בעיקר בכל הנוגע לפיתוח צוות

[58] לא ניתן להשוות ל-2013 בשל שינוי בנוסח השאלה הן בקרב המנהלים והן בקרב המזכירות

הניהול והצוותים המקצועיים, תוך מתן דגש לנושא החיבור שבין הפדגוגיה לתקציב, שהיה חדש ולא מוכר.

מנהלת בית ספר באחת הרשויות ציינה את הייעוץ הארגוני כמרכיב שהיה חסר מאוד במודל הישן של הניהול העצמי והגדירה אותו כ"מתנה" למנהל ולצוות. מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות ציינה כי התרומה של היועצת הארגונית נבעה מכך שהיא מייעצת לרשות ולבתי הספר כבר מספר שנים ומכירה היטב את כל הגורמים המעורבים, לפני המהלך של הניהול העצמי ובעיצומו. לדבריה:

"היא [היועצת הארגונית] הייתה ממש מעורבת בתהליך. לדעתי היא יותר מכולם יודעת על כל התהליך שהיה כאן. היא פשוט ליוותה את הרשות בעשור האחרון וממש מצויה בכל מה שהיה כאן. היא הייתה הכתובת לכל נושא הניהול העצמי, היא זו שהעבירה את ההשתלמות של הניהול העצמי בשנה שעברה".

מנהל אגף החינוך ברשות אחרת, ציין בדבריו כי הייעוץ הארגוני תרם לבתי הספר, אף על פי שהוא אינו מתאים לכל מנהל ולא כל המנהלים היו מעוניינים לצרוך את שירותיו. עיקר הביקורת שלו הייתה על כך שהקצאת השעות הייתה מצומצמת ולא אפשרה לתהליך הייעוצי להבשיל לכדי תוצר משמעותי, ועל כן לדבריו מדובר בבזבוז כסף ובהחמצה.

מנגד, בראיונות השונים עם מנהלים ומפקחים נמתחה ביקורת על הייעוץ הארגוני. צוין כי הייתה שונות רבה ביכולות של היועצים הארגוניים ולא כולם התאימו לצרכים של בתי הספר. כמו כן צוין כי הייעוץ הארגוני עסק בתכנים שלא נתפסו תמיד כבעלי זיקה מובהקת לניהול העצמי. למשל, אחת המפקחות הלינה על כך שבתי הספר החלו בתהליך של גיבוש חזון חרף העובדה שמהלך מעין זה שנעשה שנים ספורות בלבד קודם לכן, לא הוכיח כי היה בו צורך אמתי. לדברי מפקחת באחת הרשויות:

"הם [היועצים הארגוניים] גרמו לשטח להיות מאוד יגע בישיבות, להתחיל לחשוב עם מנהל עוד פעם מה החזון שלך ומה הזה שלך, כאלה דברים שעושים את זה בפורומים אחרים והמנהלים עצמם לא ידעו את הקשר בין כל היועצים האלה שנכנסו אליהם לביני, לבין מה שאנחנו עושים בשוטף... הייתה הצפה, עומס".

ברשות מסוימת שבה הוטמעו במקביל הניהול העצמי ותכנית הבחירה המבוקרת, קיבלו בתי הספר שפיתחו ייחודיות בית ספרית שתי יועצות ארגוניות, אחת לכל תכנית. לדברי המנהלת, גרם הדבר לעומס מיותר ותחרות על הזמן הפנוי שלה ושל הצוות המוביל, מה שהביא בסופו של דבר לכך שהייעוץ הארגוני לא תרם להטמעת הניהול העצמי. לדברי המנהלת:

"בשנה שעברה הייתה לי יועצת 30 שעות בנושא של ניהול עצמי ובמקביל יעוץ נוסף של עוד 30 שעות של יועצת ארגונית בנושא של הייחודיות של בית הספר. לא הייתה הגדרת תפקידים. הייתה כפילות, איזשהו ניסיון למשוך אותי כמנהלת לפה ולפה, מה שהיה מאוד מאוד מתסכל".

4. מערך ההכשרה

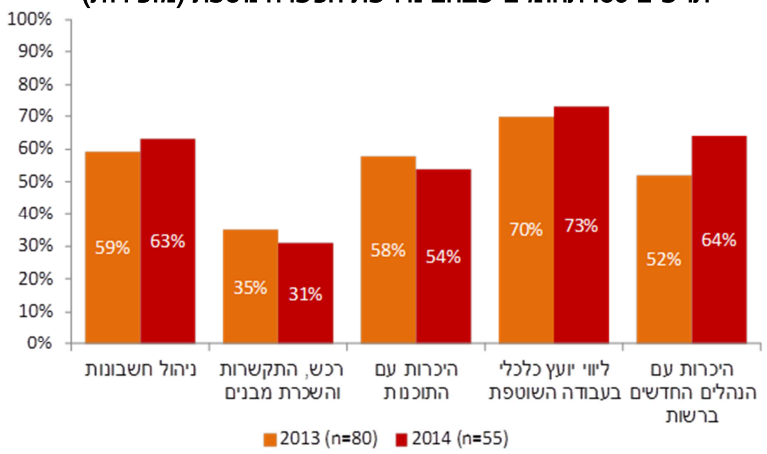
כאשר נשאלו המנהלים על מידת ההכנה של בית הספר למעבר לניהול עצמי באמצעים כגון הכשרה, יצירת נוהלי עבודה וכדומה, מרביתם העריכו כי בית הספר היה מוכן במידה רבה עד רבה מאוד

למעבר (65%), וניכר כי חלה עלייה בהערכה זו בהשוואה לשנת היישום השנייה שבה רק כמחצית מהמנהלים העריכו את מידת המוכנות כרבה עד רבה מאוד (47%).

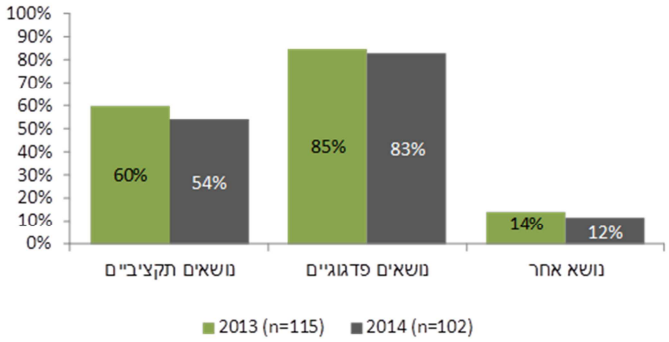
בנוסף, בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים חשים כי הם מקבלים מענה במידה רבה עד רבה מאוד לקשיים שהם נתקלים בהם במהלך היישום של הניהול העצמי (71%).

כאשר נשאלו המזכירות אם הן זקוקות להכשרה נוספת, הרי שבדומה לשנת היישום השנייה, רק כמחצית ציינו כי יש להן צורך מסוים בכך (55%), אולם נראה כי שיעורן של אלו שחשות צורך בהכשרה נוספת במידה רבה עד רבה מאוד עלה מעט בהשוואה לשנת היישום השנייה (28% לעומת 22% בהתאמה). כאשר נשאלו המזכירות על התחומים שבהם היו מעוניינות בתוספת הכשרה, השיעור הגבוה ביותר התייחס לליווי יועץ כלכלי בעבודה השוטפת (73%), ואחריו היכרות עם הנהלים החדשים ברשות (64%), ניהול חשבונות (63%) וכמחציתן ציינו היכרות עם התוכנות (54%). התחום שדווח בשיעור הנמוך ביותר היה רכש, התקשרות והשכרת מבנים (31%), וייתכן ששיעור נמוך זה הוא ביטוי לשיעור הנמוך יותר של בתי ספר שמיישמים השכרת מבנים וייזום אירועים, או של השיעור הנמוך יותר של המזכירות שמעורבות בטיפול בתחום. בהשוואה לשנת היישום השנייה נראה כי חלה עלייה מסוימת בשיעור המזכירות שמעוניינות בהכשרה לצורך היכרות עם הנהלים החדשים ברשות (64% ב-2014 לעומת 52% ב-2013), כאשר העניין בשאר התחומים נשאר דומה. (ראה תרשים 59). ייתכן כי בשנת היישום השלישית, כאשר הליווי פחות צמוד, אך מצד שני הנהלים ממשיכים להצטבר ולהתעדכן , המזכירות חשות יותר בצורך בליווי בתחום זה.

תרשים 59: תחומים שבהם נדרשת הכשרה נוספת (מזכירות)



תרשים 58: תחומים שבהם נדרשת הכשרה נוספת (מורים)



בקרב המורים כרבע חשים כי הם זקוקים במידה רבה עד רבה מאוד לתוספת הכשרה או ליווי בנושא הניהול העצמי (23%). בנושא זה, בדומה לממצאים בשנת היישום השנייה, נמצאו הבדלים מובהקים על פי ותק בית הספר, שכן מורים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים בשיעור גבוה יותר כי הם זקוקים לתוספת הכשרה או ליווי לעומת מורים מבתי ספר ותיקים (36% לעומת 12% בהתאמה).

כאשר נשאלו המורים שהעלו את הצורך לגבי התחומים שבהם נדרשים להם הכשרה או ליווי, מרביתם דיווחו כי היו מעוניינים בהכשרה בנושאים פדגוגיים (83%) ומעל מחצית ציינו נושאים תקציביים (54%). נראה כי בהשוואה לשנת היישום השנייה חלה ירידה קלה בשיעור המורים הנזקקים להכשרה בנושאים תקציביים (54% ב-2014 לעומת 60% ב-2013). עוד נמצא כי ישנם הבדלים על פי ותק בית הספר בניהול עצמי, כך ששיעור המורים שמעוניינים בהכשרה בנושאים תקציביים גבוה בבתי ספר חדשים לעומת בתי ספר ותיקים בניהול עצמי (70% לעומת 40% בהתאמה), ואילו בהתייחס לנושאים הפדגוגיים המגמה הפוכה - שיעור המורים שמעוניינים בהכשרה בנושאים פדגוגיים גבוה יותר בקרב מורים בבתי ספר ותיקים בניהול עצמי (89%) בהשוואה למורים בבתי ספר חדשים (74%) (ראה תרשים 58).

5. סיכום

הליווי מטעם המינהלת

בשנת היישום השלישית, כמעט כל המנהלים ציינו שקיבלו הכשרה כלשהי בנושא הניהול העצמי, יותר מאשר בשנת היישום השנייה (97% לעומת 87% בהתאמה). מבין אלו שקיבלו הכשרה, מעל מחצית (55%) העריכו כי זו תרמה במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בבית הספר, יותר מאשר בשנת היישום השנייה (48%).

בשנת היישום השלישית 75% מהמזכירות דיווחו כי קיבלו הכשרה לקראת המעבר לניהול עצמי, ללא שינוי בהשוואה לשנת היישום השנייה. מבין אלו שקיבלו הכשרה, כשני שלישים (60%) העריכו כי ההכשרה נתנה כלים לעבודה במסגרת הניהול העצמי במידה רבה עד רבה מאוד.

הקשר בין המינהלת לבין הרשויות המקומיות

הראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה מלמדים כי בעלי התפקידים המובילים במינהלת ביקרו בכל הרשויות, הייתה שביעות רצון מתמיכת המינהלת והיא נתפסה כדומיננטית, נגישה ובעלת נכונות לסייע. הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הקשר החיובי שנוצר בין המינהלת לבין הרשויות המקומיות נשמר, אם כי רמת האינטנסיביות שלו פחתה באופן טבעי.

מנהל אגף החינוך באחת הרשויות התייחס למינהלת בנימה ביקורתית וטען כי היא לא הכריעה במחלוקות תקציביות שנתגלעו בין הגזברות לבין אגף החינוך ובתי הספר. מדבריו ניתן ללמוד כי אחת הציפיות מהמינהלת היא לשמור על יישום הכללים של הניהול העצמי ברשויות.

הקשר בין המינהלת לבין המפקחים הכוללים

מהראיונות בשנות היישום הראשונה והשנייה עולה כי המעורבות העיקרית של המינהלת היא מול הרשויות המקומיות והנהלות המחוזות ופחות מול המפקחים הכוללים, עובדה שיצרה תחושת קיפוח בקרב המפקחים. הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי המינהלת הפיקה לקחים והחלה לעבוד עם המפקחים בשלושה צירים מרכזיים: (1) למידת סוגיות רלוונטיות בישיבות צוות הפיקוח. (2) חיזוק הקשר עם הממונות על הניהול העצמי במחוזות. (3) העצמת מקומו של המפקח בוועדה המלווה הבית ספרית.

בראיונות עם המפקחים התקבלה תמונה מעורבת, ולפיה רק חלק מהמפקחים התחברו לניהול העצמי ונמצאים בקשר שוטף עם הממונה המחוזית. לדברי אותם מפקחים, הם רואים בממונה המחוזית כתובת לשיתוף והתייעצות בנושא הניהול העצמי. מנגד, מפקחים אחרים שרואיינו ציינו כי הקשר שלהם עם הממונה המחוזית הוא שטחי ועונה על צרכים נקודתיים בלבד.

הקשר בין נציגי המינהלת לבין בתי הספר

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים (88%) דיווחו כי קיבלו ליווי ותמיכה של המינהלת או של הממונה המחוזית לניהול העצמי. עם זאת, נראה כי פחות מנהלים מייחסים לליווי ותמיכה זו תרומה רבה עד רבה מאוד להטמעת הניהול העצמי בהשוואה לשנת היישום השנייה (38% לעומת 48% בהתאמה).

הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי על פי רוב אין למנהלים קשר ישיר עם המינהלת או עם הממונה המחוזית של הניהול העצמי. חלקם מכירים את הממונה המחוזית היות שבשנתיים הראשונות למהלך הניהול העצמי הקשר עמה היה רציף יותר, אך הם אינם עובדים מולה באופן שוטף.

הייעוץ הכלכלי לבתי הספר

כשני שלישים מהמנהלים (63%) דיווחו על קבלת ליווי של יועץ כלכלי מתחילת המעבר לניהול עצמי, כאשר מחציתם (53%) ציינו כי קיבלו ליווי בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ד). הדבר מלמד על צורך של המנהלים בליווי הכלכלי גם בשנת היישום השלישית. בנוסף, נראה כי בשנת היישום השלישית, אחוז גבוה משמעותית של מנהלים בבתי ספר חדשים מדווחים על מעורבות היועץ הכלכלי בהתנהלות בית הספר בהשוואה לבתי ספר ותיקים (93% לעומת 57% בהתאמה).

כשני שלישים (61%) מהמנהלים וכשלושה רבעים (76%) מהמזכירות שלוו על ידי יועץ כלכלי, העריכו את תרומתו להטמעת הניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד.

כפי שצוין בפרק הראשון, מבין הגורמים השונים המעורבים בהתנהלות בית הספר, ציינו מנהלי בתי הספר את היועץ הכלכלי כגורם שתרם במידה המשמעותית ביותר להתנהלות התקציבית(32%). הדבר בלט בעיקר בבתי ספר חדשים בניהול העצמי.

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מחזקים את ממצאי השאלונים ומצביעים על כך שעל פי רוב, המנהלים תופסים את הייעוץ הכלכלי כמרכיב חשוב ולעתים אף קריטי בהטמעה של הניהול העצמי. הדבר נובע הן מהמקצועיות של היועצים הכלכליים והן מהעובדה שהתחום הכלכלי היה זר למנהלים כמעט לחלוטין.

חלק מהרשויות המקומיות העמידו לרשות בתי הספר בניהול העצמי גורמי ליווי פנימיים מתוך הרשות שמסייעים להם ומלווים אותם. ראוי לציין כי גם תרומתם של גורמים אלה נתפסת על ידי המנהלים כמשמעותית בעבורם.

הייעוץ הארגוני לבתי הספר

רק רבע מהמנהלים דיווחו כי היה להם ליווי של יועץ ארגוני בשנת היישום השלישית, וחמישית מהמנהלים מדווחים כי לא היה להם יועץ ארגוני השנה, אך היה להם ליווי של יועץ ארגוני בשנים קודמות, כך שפחות ממחצית (45%) מהמנהלים לוו על ידי יועץ ארגוני בשלב כלשהו.

כמחצית מהמנהלים (53%) וכשני שלישים מהמזכירות (69%) בבתי ספר שקיבלו ייעוץ ארגוני, העריכו את תרומתו להטמעת הניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד.

ראיונות העומק מלמדים כי העמדות כלפי הייעוץ הארגוני בקרב המנהלים בשנת היישום השלישית היו מעורבות. היו מנהלים שציינו כי הייעוץ הארגוני סייע לבית הספר בפיתוח צוות הניהול והצוותים המקצועיים, אך מנגד נמתחה ביקורת על הייעוץ הארגוני ולפיה הייתה שונות רבה ביכולות של היועצים הארגוניים והיה עיסוק בתכנים שלא נתפסו תמיד כבעלי זיקה מובהקת לניהול העצמי. ברשות מסוימת שבה הוטמעו במקביל הניהול העצמי ותכנית הבחירה המבוקרת, קיבלו בתי הספר יועצת ארגונית לכל תכנית, מה שיצר עומס מיותר וחוסר אפקטיביות.

מערך ההכשרה של הניהול העצמי

בשנת היישום השלישית, העריכו מרבית המנהלים (65%) כי בית הספר היה מוכן במידה רבה עד רבה מאוד למעבר לניהול עצמי, מבחינת הכשרה, נוהלי עבודה וכדומה. בנוסף, בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים חשים כי הם מקבלים מענה במידה רבה עד רבה מאוד לקשיים שבהם הם נתקלים במהלך יישום הניהול העצמי (71%).

כמחצית מהמזכירות (55%) חשות במידה רבה עד רבה מאוד כי הן זקוקות לתוספת הכשרה וליווי בנושא הניהול העצמי, והתחומים העיקריים שהן העלו הם: ליווי כלכלי בעבודה השוטפת (73%), היכרות עם הנהלים החדשים ברשות (64%), ניהול חשבונות (63%) והיכרות עם התוכנות (54%).

כרבע מהמורים (23%) חשים כי הם זקוקים במידה רבה עד רבה מאוד לתוספת הכשרה או ליווי בנושא הניהול העצמי, והתחומים שציינו הם: נושאים פדגוגיים (83%) ונושאים תקציביים (54%).

פרק חמישי: טביעת הרגל של מהלך הניהול העצמי ושביעות הרצון ממנו

מהלך הניהול העצמי הנו תפיסה ניהולית-חינוכית שבבסיסה מתן אוטונומיה וסמכות לבית הספר. לצורך מימוש יעדים אלה התפיסה הפדגוגית-ניהולית של בתי ספר בניהול עצמי מושתתת על חמישה יסודות מרכזיים[59]:

- מיקוד שליטה פנימי
- האצלת סמכויות והעצמת הצוות החינוכי
- אחריותיות ומתן דין וחשבון
- בית ספר כארגון לומד
- פיתוח יחסי בית ספר-סביבה

הודגש בתלקיט כי הניהול העצמי הנו תפיסה מערכתית כוללת, והיסודות השונים משיקים וחופפים זה לזה ויש לראות אותם כמשלימים זה את זה.

בדוח לשנת תשע"ג נמצא כי ביחס לחמשת עקרונות הניהול העצמי – הדרך להטמעה עדיין ארוכה. כך בהתייחס **למיקוד שליטה פנימי** נמצא כי השיח הנוגע לעיקרון זה רווח בכל הרמות, החל מנציגי המינהלת דרך המפקחים הכוללים, מנהלי אגפי החינוך והיועצים הארגוניים ועד למנהלים המביעים כמיהה להרחבת האוטונומיה שלהם. עם זאת, ניתוח הנתונים הצביע על כך שהניסיון לתמרן בין הדרישות והלחצים המופעלים על ידי בעלי העניין השונים על בתי הספר, ולשמור על מיקוד השליטה הפנימי, אינו פשוט כלל ועיקר וכרוך לעתים באתגר של ממש. המינהלת, שהובילה את מהלך הניהול העצמי, פעלה נמרצות לממש חזון זה, אך עלה הצורך להמשיך להטמיע ולתחזק את המנגנונים האמורים. ביחס **לבזור והאצלת סמכויות** נמצא בשנת היישום השנייה כי בחלק מהמקומות כלל לא הייתה הכרה בקשר שבין מהלך הניהול העצמי לבין תפקיד המורים בבתי הספר; במקומות אחרים דווח על התקדמות מסוימת בהבנת העיקרון שטרם באה לידי ביטוי בפעולות מעשיות; בחלק מבתי הספר והרשויות המקומיות דווח על כך שמנהלי בתי ספר נוהגים לבזר ולהאציל סמכויות לצוות החינוכי שלהם ואף מעבירים תקציבים לניהול עצמי של רכזים ומורים בבתי הספר. ואולם, לא ברור אם ניתן לייחס כל זאת למהלך הניהול העצמי. הנתונים הכמותיים הראו כי רק חלק מהמורים דיווחו כי הם שותפים במידה רבה לקבלת ההחלטות הבית ספריות, ועוד פחות מכך שותפים באופן שוטף בהחלטות תקציביות בית ספריות. מרבית המורים דיווחו כי הם חשים אוטונומיה בעבודתם בבית הספר, אולם רק חלק מהם ייחסו זאת למעבר לניהול עצמי. גם בנושא **האחריותיות** נמצא קושי להצביע על מידת היישום של העיקרון. עדויות רבות הצביעו על כך שעקרון האחריותיות לא מומש בצורה מלאה בנוגע לתפקיד המנהל, אם משום שמנהלים רבים עוד לא מימשו תפיסת תפקיד רחבה זו, ואם משום שהמערכות התומכות בסביבתם לא אפשרו להם זאת. לגבי האחריותיות של המורים, הנתונים הכמותיים הצביעו על מערך סדיר למדי של הערכה, אך ניהול כוח האדם על ידי המנהל עדיין היה מוגבל. ביחס **לבית הספר כארגון לומד**, נמצא כי התקיימו תהליכי למידה פנים-בית ספריים, אך קשה היה ליחסם

---

59 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 5-6

דווקא למעבר לניהול עצמי. הנתונים הכמותיים העידו כי רק כמחצית ממנהלי בתי הספר היו שבעי רצון מההדרכות שבוצעו, אך מרבית המנהלים והמורים היו שבעי רצון מההשתלמויות שנערכו בבית הספר. בנושא **יחסי בית ספר-סביבה** נמצא כי בשנת היישום השנייה במרבית בתי הספר הורחב מעגל השותפים המעורבים בעשייה הבית ספרית בעקבות המעבר לניהול עצמי וגם הדיווחים על אודות הצטרפות ההורים הייתה גבוהה. בנוסף, מרבית המנהלים העידו כי מעורבות הגורמים הנוספים תורמת להתנהלות התקינה של בית הספר, ואולם עדיין נצפו מקומות רבים שבהם ההורים אינם מעורבים, בין אם בשל העובדה כי המהלך עדיין בתחילתו ובין אם בשל התנגדות המנהלים שטענו שאין לשלב את ההורים שכן ההתנהלות הכלכלית והפדגוגית אינה נוגעת להם.

בנוסף עלה כי קיימת שביעות רצון גבוהה, החוצה מערכות ארגוניות והגדרות תפקיד, מהרעיון ומהכוונות המוצהרות של מעבר של בתי הספר היסודיים לניהול עצמי. ממצאי שנת היישום השנייה העלו כי קיימת הסכמה עם הרציונל והעקרונות של הניהול העצמי ומיוחס לו פוטנציאל חיובי לקדם ולשפר את המערכת הבית ספרית, הן בקשר להישגים לימודיים והן בקשר לפיתוח הצוות והעצמתו ולשיפור האקלים החינוכי. עם זאת, אופנויות היישום המהלך בשדה החינוכי הציפו חסמים וקשיים בדרך.

בפרק זה נסכם ונרכז את שעלה בפרקים השונים וננסה לייצר תובנות חדשות לגבי טביעת האצבע של מהלך הניהול העצמי בשנת היישום השלישית (תשע"ד), כפי שבאה לידי ביטוי בהטמעת חמשת עקרונות הניהול העצמי – מיקוד שליטה פנימי, ביזור והאצלת סמכויות, אחריותיות, בית הספר כארגון לומד ופיתוח יחסי בית ספר-סביבה. כמו כן יוצגו בפרק עדויות המשקפות את מידת שביעות הרצון מהמהלך בבתי ספר וברשויות המקומיות.

1. הטמעת יסודות הניהול עצמי

1.1. מיקוד שליטה פנימי

תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) מגדיר בית ספר בניהול עצמי כבית ספר בעל מיקוד שליטה פנימי, הפועל מתוך הכוונה עצמית ומאמץ עקרונות ותהליכים לניהול עצמי פדגוגי, כלומר: בית הספר מפתח ומנסח תפיסת עולם חינוכית, מגבש סדרי עדיפויות, בונה תכנית עבודה מקושרת תקציב, מתאים את שיטות ההוראה, את שיטות ההערכה ואת הזדמנויות הלמידה למציאות הבית ספרית, ומפנה את המשאבים המתאימים ליעדים שהגדיר[60].

מיקוד שליטה פנימי הוא יסוד מרכזי בניהול העצמי, והוא נוגע כמעט לכל היבט בהתנהלות בית הספר בניהול עצמי.

כפי שהצגנו בפרק השני, שדן במודל הפדגוגי בניהול העצמי, נראה כי בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים והמורים חשים כי חלה עלייה במידת הגמישות הפדגוגית בעקבות המעבר לניהול עצמי (כ-67%), וכן כי חל שינוי לטובה ביכולת בית הספר להיענות לצורכי התלמידים בעקבות

60 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 21

המעבר לניהול עצמי (כ-70%). ניכר כי שיעור המעריכים כי חל שינוי חיובי במידת הגמישות וביכולת להיענות לצרכים השונים, עולה עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי.

בנוסף, ניכר כי מרבית המנהלים חשים שינוי לטובה בעקבות המעבר לניהול עצמי לגבי מרכיבים רבים בתפקידם הקשורים ביכולתם לנהל את בית הספר, כך לגבי יכולת קבלת ההחלטות שלהם בתפקיד המנהל (86%), לגבי מרחב הסמכויות שלהם (77%), כמו גם בניהול התקציבי (90%) והפדגוגי (85%) של בית הספר. לגבי ארבעת התחומים שציינו, ניכר כי שיעור המנהלים שחשים כך עולה עם הזמן. בנוסף, בולט במיוחד בתחום ניהול כוח האדם בבית הספר, שלגביו רק כמחצית המנהלים חשים כי חל שיפור בעקבות המעבר לניהול עצמי, אך שיעור זה גבוה משמעותית מאלו שהעריכו כך בשנת היישום השנייה (46% לעומת 29%).

כאשר נשאלו על תחושת השליטה שלהם, עולה כי למנהלים מיקוד שליטה גבוה בכל הנוגע להתנהלות הפדגוגית בבית הספר. מרבית המנהלים (75%-90%) חשים כי תחומים שונים תלויים בהם במידה רבה עד רבה מאוד, כגון הישגים בתחומי הדעת השונים, צמצום פערים בהישגים בין התלמידים, מענה לכל תלמיד בהתאם לצרכיו, רמת מוטיבציה של תלמידים ורמת האלימות בבית הספר. לעומת זאת, מבחינת הרכב צוות ההוראה רק כמחצית מהמנהלים השיבו כי התחום תלוי בהם במידה רבה עד רבה מאוד. עוד נמצא כי בהשוואה לשנה הקודמת, לגבי רמת האלימות בבית הספר וההישגים הבית ספריים בתחומי הדעת השונים - חלה עלייה באחוז המנהלים המדווחים על השפעה במידה רבה עד רבה מאוד (83% לעומת 92% ו83% לעומת 88% בהתאמה).

נראה כי בסך הכול תחושת מיקוד השליטה הפנימי בקרב המנהלים גבוהה, אך היא אינה קשורה בהכרח לניהול העצמי והייתה שם גם קודם לכן, שאם לא כן, במקביל לעלייה בתחושת האוטונומיה של המנהל בתחומים שונים, היינו מצפים לראות עלייה בתחושותיו לגבי יכולתו להשפיע על אותם תחומים. עם זאת, ייתכן שבהקשר זה קיים אפקט תקרה, שהמנהלים אינם יכולים לפרוץ ולעלות גבוה ממנו, היות שרמת מיקוד השליטה הפנימי שלהם היא גבוהה מלכתחילה. .

ממצאי הראיונות עם מנהלי בתי הספר בשנת היישום השלישית תומכים בכך שתחושת האוטונומיה והגמישות הפדגוגית עלתה בקרב המנהלים בעקבות המעבר לניהול עצמי. עם זאת האוטונומיה והגמישות שקיבלו המנהלים בעקבות הניהול העצמי אינה אחידה בכל התחומים. למשל, בכל הקשור להעסקת כוח אדם פדגוגי ומנהלי - למנהלים כמעט אין כיום ולא הייתה בעבר אוטונומיה. בכל הקשור לאופן הקצאת שעות התקן, יש למנהלים אוטונומיה חלקית, הגבוהה בהשוואה לעידן שלפני הניהול העצמי. בכל הקשור ליכולת המנהלים ליזום ולבצע יוזמות פדגוגיות, האוטונומיה שלהם גדלה משמעותית בהשוואה לעבר וכך גם לגבי הגמישות שנוספה להם, המאפשרת להסיט תקציבים שהתפנו מחיסכון בהוצאות התפעוליות לצרכים פדגוגיים.

משמעות הדברים היא שהשליטה של המנהלים על המתרחש בבית הספר כיום היא גבוהה לאין שיעור בהשוואה לעבר. התלות היומיומית שלהם בגורמים חיצוניים כגון גזבר, מנהל מחלקת חינוך ומפקח, פחתה באופן משמעותי, והעמדה של קיבוץ נדבות והצורך לחזר על הפתחים נעלמה כמעט כליל. כלומר, בניגוד לעבר, בתי הספר יכולים כיום לאתר צרכים, לבנות פתרונות ולבצע אותם כמעט מבלי להיות תלויים במשאבים חיצוניים ובהתערבות של גופים חיצוניים.

1.2. ביזור והאצלת סמכויות

על פי תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), בית הספר בניהול עצמי נועד להעצים את מקומו ואת סמכויותיו של מנהל בית הספר ושל הצוות החינוכי. בית הספר מאמץ גישה ביזורית אשר מתבטאת בתרבות הארגונית ואשר משפיעה על כלל רכיבי הארגון, ובין היתר, על אופי מסגרות הפעולה שלו, על תהליכי קבלת ההחלטות ועל ניהול המשאבים העומדים לרשות בית הספר[61].

שיתוף צוות בית הספר בקבלת ההחלטות, בקביעת המטרות וסדרי העדיפויות וביישום תכניות העבודה דורש חשיבה מעמיקה בכל הקשור לכלים, לפלטפורמות הארגוניות ולפיתוח המקצועי הדרוש לצוות החינוכי של בית הספר. מודל זה צפוי להעצים את הצוות החינוכי ולהעלות את רמת המוטיבציה ואת תחושת המסוגלות והיצירתיות שלו.

מרבית המורים חשים כי יש להם מידה רבה של אוטונומיה בעבודתם בבית הספר (81%), ורובם המכריע של המורים (87%) חשים במידה רבה כי ניתן להם גיבוי מצד מנהל בית הספר לגבי החלטות שהם מקבלים במסגרת תפקידם. כמחצית מהמורים מייחסים לניהול העצמי תרומה לתחושת האוטונומיה שלהם, ובנוסף נראה כי עם הטמעת הניהול העצמי יותר מורים מעריכים כי מידת האוטונומיה שלהם עלתה בעקבות המעבר לניהול עצמי (48% ב-2014 לעומת 36% ב-2013)

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית קצת פחות ממחצית מהמורים חשים כי הם שותפים במידה רבה עד רבה מאוד בקבלת ההחלטות בבית הספר (45%). בהמשך לכך, פחות ממחצית מהמורים (41%) דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי הם חשים שותפות רבה יותר בקבלת ההחלטות בבית הספר. עם זאת נראה כי בשנת היישום השלישית חלה עלייה בשיעור המורים המדווחים כי היו שותפים במידה רבה לגיבוש תכנית העבודה מקושרת התקציב של בית הספר, אם כי עדיין מדובר במיעוט (30% ב-2014 בהשוואה ל-23% ב-2013).

במרבית בתי הספר המורים מדווחים כי סוגיות תקציביות נידונות בתדירות כלשהי בישיבות בית הספר (71%), אם כי רק כחמישית מהמורים ציינו כי סוגיות תקציביות נידונות באופן שוטף (18%).

גם בשנת היישום השלישית, מרבית המורים מדווחים כי המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה לא הניב בעבורם גישה לתקציב שלא הייתה קודם לכן (62%). עם זאת, כשליש מהמורים דיווחו כי אמנם לא ניתן להם תקציב ייעודי, אולם קל להם יותר לקבל תקצוב מהמנהל ליוזמות המועלות על ידם (30%). רק מיעוט מהמורים (8%) ציינו כי מוקצה להם תקציב המצוי באחריותם

בנוגע ליוזמות הפדגוגיות, על פי דיווחי המנהלים והמורים נראה כי עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי חלה עלייה בהיקף היוזמות הפדגוגיות שמועלות על ידי מורים באופן כללי (כ-70% ב-2014 לעומת כ-60% ב-2013), וכמו כן, על פי דיווח המורים, חלה עלייה גם בהיקף היוזמות שהעלו בעצמם (61% ב-2014 לעומת 49% ב-2013).

הראיונות בשנת היישום השלישית, מלמדים כי ישנם בתי ספר שבהם התפיסה של הניהול העצמי חלחלה לצוות המורים, והם מבינים שבאפשרותם לדרוש משאבים לצרכים שונים של בית הספר. מנגד, ישנם בתי ספר שבהם הצוות החינוכי לא הפנים את תפיסת הניהול העצמי - המורים לא

---

61 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 23

מודעים לאפשרותם לדרוש משאבים לצרכים פדגוגיים או שהם דורשים משאבים כאלה, אך אינם מקשרים זאת לניהול העצמי.

ישנם בתי ספר שבהם בעקבות הניהול העצמי גדל השיתוף של הצוות החינוכי בקבלת החלטות תקציביות, אך הדבר אמור בעיקר לגבי הצוות המוביל של בית הספר והרכזים המקצועיים ופחות לגבי צוות המורים בכללותו. בנוסף, ניכר כי בחלק מבתי הספר שיתוף זה גרם למורים לקחת יותר אחריות ולתכנן בעצמם יוזמות פדגוגיות שיטיבו עם התלמידים.

1.3. אחריותיות

בתלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) מוגדר כי בית ספר בניהול עצמי, בהיותו ארגון עצמאי, מגביר את אחריותו ומחויבותו לתהליכים ולתוצרים החינוכיים שלו ומטמיע אחריותיות בהתנהלותו היומיומית. הניהול העצמי מחדד את ההלימה בין הסמכות לאחריות ומדגיש את מחויבות בתי הספר ל'אחריותיות' (Accountability): אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון. כעומק האוטונומיה והסמכות שניתנת לבית הספר, כך עומק האחריות של בית הספר לעשיית שימוש הולם וראוי באוטונומיה ובסמכות שניתנת לו.[62]

כפי שעלה בפרק השני לדוח זה (מודל הפדגוגי בניהול העצמי), ניכר כי קיים בסיס לאחריותיות המורים שמבוסס על הערכה, ומרבית המורים מדווחים על הערכה שמתבצעת באופן שגרתי על ידי גורמים שונים. עם זאת, רק כשליש מהמורים ציינו כי ההערכה מהווה בסיס להפעלת סנקציות או מתן תגמול (36%) וכמחצית ציינו כי מטרתה היא שינוי תחום האחריות למורה (56%).

בדומה לשנת היישום השנייה, רק כמחצית מהמנהלים חשים כי הרכב צוות ההוראה הוא תחום שתלוי בהם (56%). עם זאת, כמחצית מהמנהלים חשים כי חל שינוי לטובה בנושא ניהול כוח האדם בבית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, ואף חלה עלייה משמעותית בשיעור המנהלים שחשים כך בהשוואה לשנת היישום השנייה (46% ב-2014 לעומת 29% ב-2013).

גם בשנת היישום השלישית, הוועדה המלווה המהווה את המנגנון המרכזי שאמור לתמוך באחריותיות בתי הספר, פועלת רק בשני שלישים מבתי הספר (65%), אך יש לציין כי מדובר בעלייה קלה בהשוואה לשנת היישום השנייה (61%). בנוסף, נראה כי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי שיעור המדווחים על קיומה של וועדה מלווה גבוה יותר (78%).

ממצאי הראיונות עם בעלי התפקידים השונים בשנת היישום השלישית מלמדים כי הוועדה המלווה נמצאת עדיין בשלבי התהוות. היו רשויות שבהן היא לא התכנסה במהלך שנת הלימודים מסיבות שונות, וברשויות אחרות היא התכנסה פעם אחת או פעמיים בשנה, אך לא במועדים קבועים. כלומר, לא הייתה אחידות בקרב הרשויות במספר ההתכנסויות של הועדה המלווה ובעיתוי שלהן. יחד עם זאת, במקומות שהתקיימה בהם וועדה מלווה, נכנס לדיון הממד של הקצאת המשאבים והקשר שלהם לתכנית העבודה הבית-ספרית. כמו כן יצרה הוועדה ההתכנסות של מספר גורמים יחדיו, שלא הייתה קיימת בעבר, אשר אפשרה להתבונן על בית הספר ממגוון זוויות מבט. כלומר, העובדה

---

[62] תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 25

שהוועדה המלווה מעודדת את הרחבת מספר המשתתפים בדיון היא חיובית ותורמת לאחריותיות של בית הספר.

אשר לתרומתה של הוועדה המלווה למנהלי בתי הספר, עולה כי לרובם תרמה הוועדה הן בהיבט הפדגוגי והן בהיבט התקציבי. כלומר, היא נתפסת על ידם כמנגנון חיובי שמסייע להם לחשוב ולעשות סדר בתכנית העבודה של בית הספר. מנגד, היו מרואיינים שלא הרגישו שהוועדה המלווה תורמת להם, אלא גוזלת מהם זמן. הם ציפו כי הוועדה תאתגר ותמשוך את בית ספר כלפי מעלה והתאכזבו לגלות שלא כך הדבר.

באופן כללי ניתן לומר כי הניהול העצמי גרם למנהלים "להרים את הראש", ולצאת מהעמדה הקובנית, של מי שמכתיבים לו מה ואיך לעשות. מנהלים רבים חשים כי כיום, בעקבות הניהול העצמי, ישנה התאמה רבה יותר בין האחריות המוטלת על כתפיהם לבין הסמכות שהם מקבלים ממשרד החינוך ומהרשות המקומית.

1.4. התפיסה והיישום של בית הספר כארגון לומד

בתלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) מוצג בית הספר כארגון לומד, כבית ספר העוסק בלמידה ארגונית מתמשכת, יוצר תרבות של צמיחה, שאיפה להתמקצעות, מומחיות וקידמה[63].

בשנת היישום השלישית נמצא כי מרבית מנהלי בתי הספר מדווחים על שימוש בשובר ההדרכה (78%), ונראה כי חלה עלייה במידת שביעות הרצון של המנהלים מההדרכות המבוצעות בבית ספרם. כך בשנת היישום השלישית כשני שלישים דיווחו על שביעות רצון במידה רבה עד רבה מאוד בהשוואה למחצית מהמנהלים בשנת היישום השנייה (61% לעומת 52% בהתאמה). בהתייחס להשתלמויות הפנים-בית ספריות, שביעות הרצון גבוהה יותר, אך דומה ברמתה לזו שנצפתה בשנת היישום השנייה (80% בקרב המנהלים ו-57% בקרב המורים שבעי רצון). נראה כי חלה עלייה בשיעור המורים שמעריכים כי ההשתלמויות תרמו במידה רבה עד רבה מאוד להשגת מטרות בית הספר ויעדיו (72% ב-2014 לעומת 65% ב-2013).

עם זאת, על מנת לבחון לעומק את ביסוס התשתית ל"בית ספר לומד" בעקבות המעבר לניהול עצמי, יש צורך במידע נוסף ורחב יותר שלא נאסף במסגרת הערכה זו.

1.5. יחסי בית-ספר סביבה (הורים וקהילה)

בתלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) נכתב: בית ספר בניהול עצמי פועל כמערכת פתוחה, ער לתרבות האוכלוסייה ולמאפייני הסביבה בה הוא פועל, קשוב לצורכי הקהילה ולפוטנציאל הקיים בתוך בית הספר ומחוצה לו, פועל למימוש הפוטנציאל הקיים לקידום ולשיפור בית-ספרי. בית הספר ממצב את עצמו כישות חינוכית בקהילה[64]

בשנת היישום השלישית נראה כי חלה עלייה בשיעור המנהלים המדווחים על הרחבת מעגל השותפים בפעילות הבית ספרית (78% ב-2014 לעומת 71% ב-2013) ובייחוד בקרב אלו המדווחים

---

63 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 24

64 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 26

על הרחבת מעגל השותפים במידה רבה עד רבה מאוד (52% לעומת 36% בהתאמה). הגורמים המרכזיים שנוספו הם הורים (71%) וגורמים ברשות (67%). בדומה לשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים (74%) מעריכים כי מעורבות הגורמים הנוספים תורמת להתנהלות התקינה של בית הספר.

נראה אם כן שבתי הספר פועלים לערב גורמים נוספים מהקהילה בפעילות הבית ספרית. עם זאת על מנת לבסס ולהבין את מקומו של בית הספר בקהילה יש צורך באיסוף מידע נוסף, הכולל גם איסוף נתונים מהורים וגורמים נוספים בקהילה.

2. שביעות הרצון ממהלך הניהול העצמי

2.1. התמיכה במעבר לניהול עצמי

המנהלים, המזכירות והמורים נשאלו לגבי עמדתם כלפי מעבר בתי הספר לניהול עצמי. האפשרויות אשר עמדו לבחירתם הן: מתנגד לניהול עצמי; תומך בניהול עצמי במתכונת מצומצמת יותר מהקיים; תומך בניהול עצמי במתכונת שונה; תומך בניהול עצמי במתכונתו הנוכחית; תומך בניהול עצמי ובהרחבתו[65].תרשים 60: עמדות כלפי המעבר לניהול עצמי (מנהלים, מזכירות, מורים)

ניכר כי רוב המשיבים מביעים תמיכה בניהול העצמי: מחצית מהמנהלים (50%) היו תומכים בניהול העצמי במתכונתו הנוכחית וכשליש אף היו מעוניינים בהרחבתו (36%). גם בקרב המזכירות והמורים ניכרת תמיכה גבוהה במתכונת הנוכחית (68% מהמזכירות ו-67% מהמורים), אך שיעורים נמוכים יותר של תמיכה בהרחבת הניהול העצמי ביחס למנהלים (7% מהמזכירות ו-15% מהמורים).

רק מיעוט מקרב המשיבים ציינו כי הם מתנגדים לניהול העצמי (3% מהמנהלים, 7% מהמזכירות ו-4% מהמורים), ובודדים השיבו כי הם תומכים במתכונת מצומצמת יותר של ניהול עצמי מזו הקיימת (4% מהמנהלים, 3% מהמזכירות ו-5% מהמורים). שיעור גבוה מעט יותר הביעו תמיכה בניהול עצמי במתכונת שונה (7% מהמנהלים, 15% מהמזכירות ו-9% מהמורים) (ראה תרשים **60**).

2.2. בהשוואה לשנת היישום השנייה, נראה כי בקרב שלוש קבוצות בעלי התפקידים חלה עלייה מסוימת בתמיכה במתכונת הנוכחית לצד ירידה בתמיכה בהרחבת הניהול העצמי. שביעות רצון ממעבר בית הספר לניהול עצמי

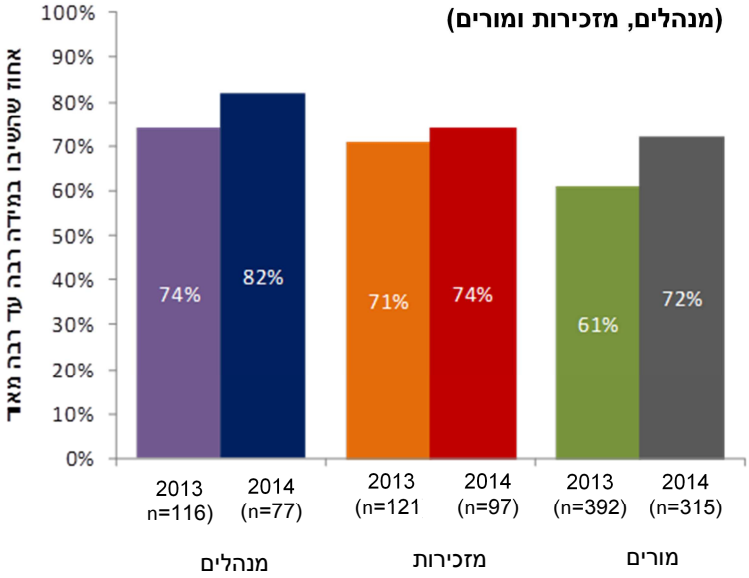
בשנת היישום השלישית מידת שביעות הרצון ממעבר בית הספר לניהול העצמי גבוהה. שיעור גבוה מעיד על שביעות רצון במידה רבה עד רבה מאוד הן בקרב המנהלים (82%), הן בקרב המזכירות (74%) והן בקרב המורים (72%). יתרה מכך, נראה כי עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי חלה עלייה בשיעור המדווחים על שביעות רצון גבוהה, ובפרט בקרב המורים (עלייה של 11% בשיעור המדווחים על שביעות רצון גבוהה בין שנת היישום השנייה והשלישית) ובקרב המנהלים (עלייה של 8%) (ראה תרשים 61).

---

65 בדומה לדיווחים ב-2013, גם ב-2014 אחוז גבוה מהמורים (18%) בחרו שלא להשיב על שאלה זו בטענה שהם אינם יודעים כיצד להשיב.

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים על כך שהרוב המכריע של המרואיינים, לרבות אלה שהביעו ביקורת בנושאים שונים, שבעי רצון מהניהול העצמי ומעוניינים כי הוא יימשך. הסיבה המרכזית לכך היא האוטונומיה שמוקנית למנהל בית הספר המאפשרת לו לנווט את הפדגוגיה בהתאם לחזון ולמדיניות של בית הספר ולתת מענים מקצועיים מדויקים לצורכי התלמידים. לפני עידן הניהול העצמי, האוטונומיה של מנהל בית הספר הייתה מוגבלת מאוד, והאפשרות שלו לנווט את הנושאים הפדגוגיים ולתת מענה מדויק לצורכי התלמידים הייתה חלקית ביותר וכרוכה בניסיונות בלתי פוסקים להשיג לכך משאבים. לדברי מנהלת בית ספר:

תרשים 61: מידת שביעות הרצון ממעבר בית הספר לניהול עצמי (מנהלים, מזכירות ומורים)



"כפי שאמרתי, עכשיו אני יכולה להוציא לפועל את התכניות שלי בצורה טובה יותר... מתאימה אותן לאני המאמין ולחזון של בית הספר, וזה בהחלט מעצים את תפקידי כמנהלת ומקרין לצוותים".

לדברי גזבר של אחת הרשויות:

"זה מצוין שלמנהל בית ספר יש הכנסה שמבחינה כלכלית, זה נותן לו איזו עצמאות כלכלית מסוימת, לעשות בבית הספר מה שהוא צריך לעשות, אין לו עכשיו את הטענה 'אם היו נותנים לי הייתי עושה', יש לך, תעשה. זה גם מחדד את היכולות של המנהל, הראייה שלו ותפיסת העולם שלו. שם אותו במקום הרבה יותר נוח מבחינת מנהיגות חינוכית. הוא בוס לעצמו".

טיעונים נוספים שנשמעו בזכות המשך מודל הניהול העצמי הם: חיזוק השותפות בין הגורמים המובילים את מערכת החינוך – הרשות, הפיקוח ובתי הספר עצמם; מיסוד של מסגרת ברורה לניהול בית ספר; תפיסה נכונה של ניהול ארגון, שלפיה לעומד בראש הארגון יש סמכות מלאה בקבלת ההחלטות בכל התחומים.

היו מנהלי בתי ספר שהדגישו את ההתאמה של הניהול העצמי לאישיותם ולאני מאמין הניהולי שלהם. לדברי אחת המנהלות:

"באישיות שלי אני אדם עצמאי שאוהב שהשליטה אצלו. הניהול העצמי מאפשר לי לממש את היכולות הניהוליות שלי בתחומים שפחות עסקתי בהם וגם להרחיב את העשייה שלי בתחום החינוכי".

המחשבה על האפשרות להחזיר את הגלגל לאחור לתקופה שלפני הניהול העצמי, העלתה אצל מרבית המרואיינים התנגדות נחרצת ואמירות שהדבר אינו רצוי ואינו אפשרי. מנהלת אגף החינוך באחת הרשויות ציינה כי:

"המנהלים שאני בשיח איתם אומרים בשום פנים, אנחנו לא נחזור לימי חושך שהיו לנו לפני הניהול העצמי, שאני צריך לשבת שעות אצל הגזברים כדי שייתן לי את המינימום ממה שמגיע לי".

מפקחת ציינה כי:

"אי אפשר לחזור אחורה. זה נראה מטומטם לחזור אחורה". חוסר הרצון להחזיר את הגלגל לאחור בלט מאוד בריאיון עם גזבר באחת הרשויות שהביע ביקורת רבה כלפי המודל הכלכלי של הניהול העצמי. מדבריו במהלך הריאיון ניתן היה להבין כי הוא תומך בהפסקת הניהול העצמי אך כאשר הוא נשאל על כך, הוא התלבט ארוכות ואמר כי:

"אני לא יודע אם כדאי לחזור לימים של טרום הניהול העצמי".

אחת המנהלות נשאלה בריאיון עמה כיצד הייתה נוהגת אם הניהול העצמי היה מסתיים והמצב היה חוזר לקדמותו. לדבריה, היא הייתה בודקת את האפשרות לצאת לפנסיה כי הגיל שלה מאפשר זאת, ומדובר לדעתה בצעד שמוריד את המוטיבציה ומביא לרגרסיה משמעותית בתפקידה כמנהלת.

דעה נוספת שנשמעה היא שיש להמשיך בניהול העצמי אבל שאין להתייחס להטמעה שלו בבתי הספר כעובדה מוגמרת, אלא להמשיך ולתמוך בה. בנוסף, נאמר כי יש להדגיש בפני כל הנוגעים בדבר כי הניהול העצמי אינו מטרה בפני עצמה אלא אמצעי להשגת דברים אחרים, ולכן יש לצמצם את העיסוק בנושאים הטכניים ולעסוק בדברים המהותיים.

2.3. פוטנציאל השינוי בעקבות המעבר לניהול עצמי

כאשר נתבקשו המנהלים והמורים להעריך את ההשפעות הפוטנציאליות של יישום הניהול עצמי על מגוון היבטים פדגוגיים, בהתייחס לכלל מערכת החינוך, ניכר כי בהתייחס לרוב התחומים הנדונים רובם המכריע של המנהלים והמורים צופים תמורות חיוביות בעקבות המעבר לניהול עצמי.

התחומים שבהם שיעור גבוה במיוחד מהמנהלים צופים שינוי לטובה הם האקלים הבית ספרי (84%), העשרת הידע של התלמידים (80%), ראייה מערכתית-אינטגרטיבית של כלל העשייה הבית ספרית (80%) והישגי התלמידים (76%). כמעט בכל התחומים שלגביהם נשאלו, שיעור המנהלים שמעריכים כי יחול שינוי לטובה עולה על שיעור המורים, והפער בולט במיוחד בנוגע לאקלים הבית ספרי (84% מהמנהלים לעומת 68% מהמורים), האווירה בצוות המורים (73% מהמנהלים לעומת 60% מהמורים), איכות ההוראה של המורים (76% בקרב המנהלים לעומת 64% בקרב המורים) והישגי התלמידים (76% מהמנהלים לעומת 69% מהמורים). רק בנושא תגבור תלמידים מתקשים ניכר כי המורים נוטים להערכה חיובית יותר של תרומת הניהול העצמי (68% מהמנהלים לעומת 79% מהמורים).

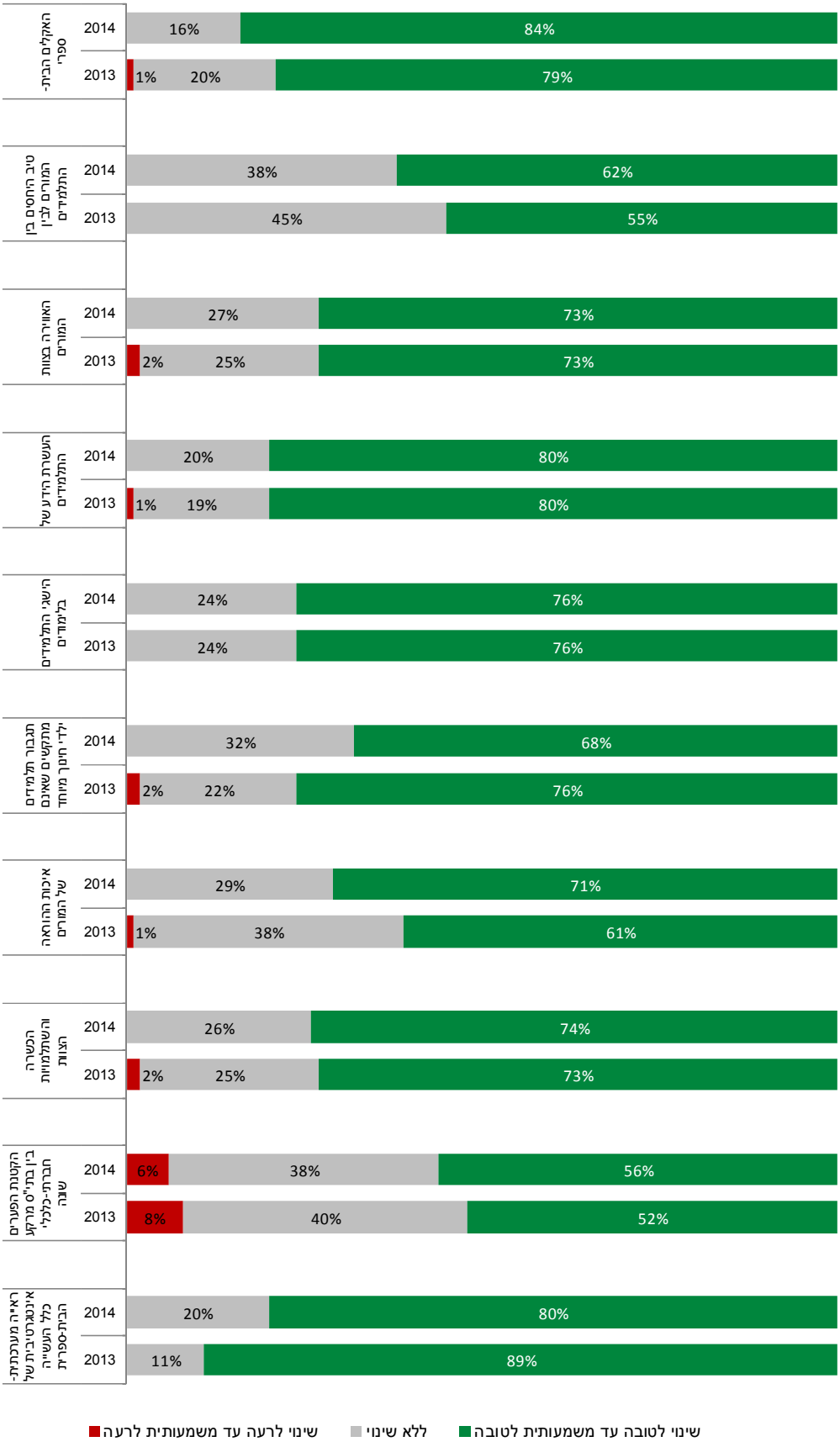
התחום שהשיעור הנמוך ביותר מקרב המשיבים העריך כי יחול בו שינוי חיובי בעקבות המעבר לניהול עצמי, ושחלק מעריכים כי אף יחול בו שינוי לרעה, הנו הקטנת הפערים בין בתי ספר מרקע חברתי כלכלי שונה. רק קצת יותר ממחצית מהמנהלים והמורים מעריכים כי יחול שינוי לטובה בתחום זה (56% ו-57% בהתאמה), וקרוב לעשירית מהמורים אף מעריכים כי יחול בו שינוי לרעה בעקבות המעבר לניהול עצמי (6% מהמנהלים ו-8% מהמורים).

נראה כי לגבי כל התחומים שלגביהם נשאלו, בשנת היישום השלישית שיעור המורים שהעריכו כי יחול שיפור בעקבות המעבר לניהול עצמי נשאר דומה לשיעור המורים שהעריך כך בשנת היישום השנייה, ובחלק מהמקרים אף עלה. כך לגבי העשרת הידע של התלמידים (77% ב-2014 לעומת 70% ב-2013), טיב היחסים בין המורים לתלמידים (64% לעומת 59% בהתאמה), תגבור תלמידים מתקשים (79% לעומת 74% בהתאמה) וראייה מערכתית-אינטגרטיבית של כלל העשייה הבית ספרית (77% לעומת 72%).

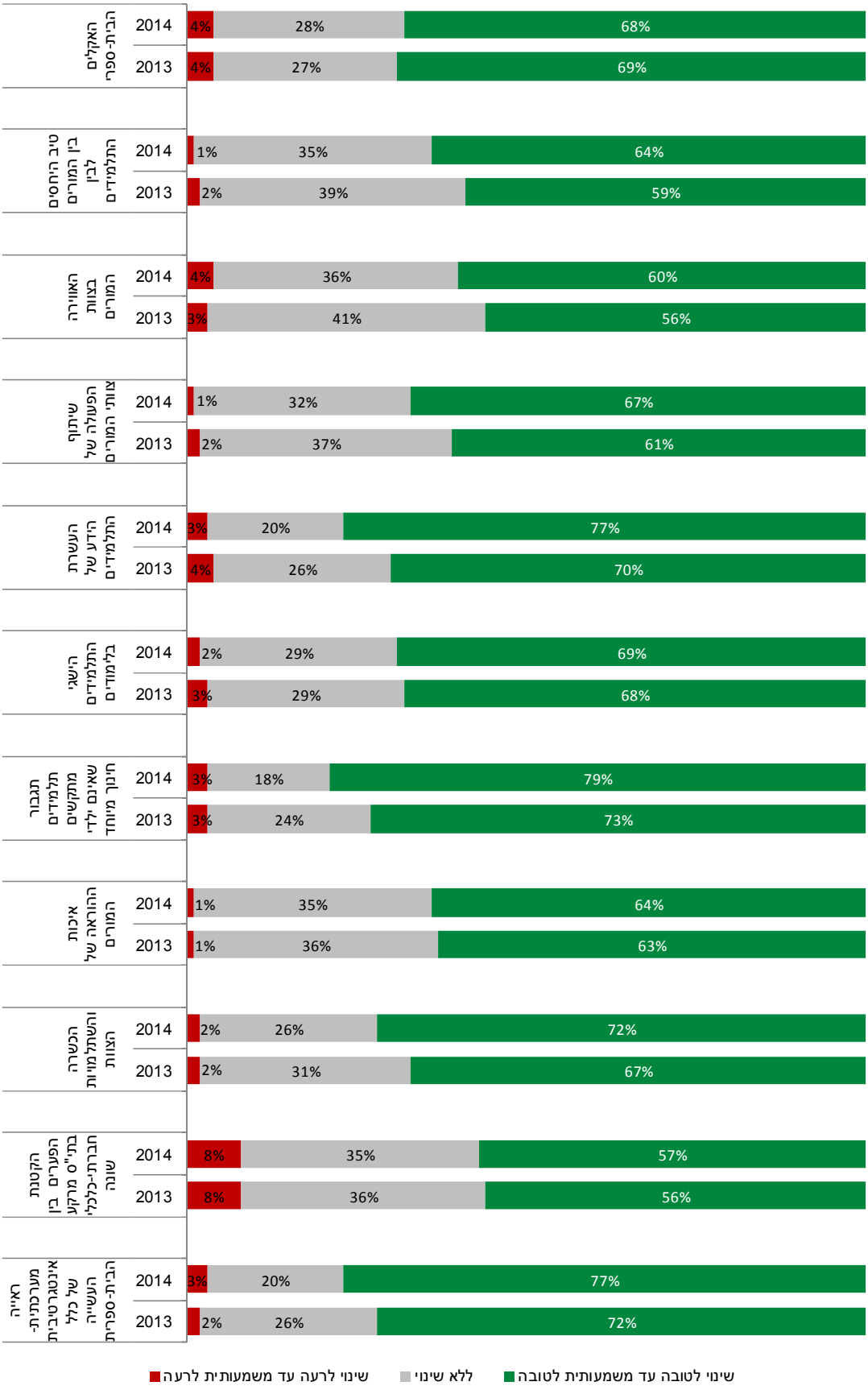
בקרב המנהלים, לעומת זאת, ישנם תחומים שבהם עלה שיעור המעריכים כי יחול שיפור בשנת היישום השלישית בהשוואה לשנת היישום השנייה. זאת במקרים של איכות ההוראה של המורים (71% ב-2014 לעומת 61% ב-2013), טיב היחסים בין המורים לתלמידים (62% לעומת 55% בהתאמה) והאקלים הבית ספרי (84% לעומת 79%). לעומתם ישנם תחומים שבהם שיעור המנהלים המעריכים כי יחול שינוי חיובי פחת: ראייה מערכתית אינטגרטיבית (80% ב-2014 לעומת 89% ב-2013) ותגבור תלמידים מתקשים (68% ב-2014 לעומת 76% ב-2013).

נראה כי באופן כללי המנהלים אופטימיים יותר מהמורים ובייחוד לגבי השינוי שיביא הניהול העצמי לגבי התנהלות המורים עצמם. עם זאת, נראה כי התחומים שבהם המורים אופטימיים יותר מהמנהלים הם התחומים שבהם חלה מעין התפכחות בקרב המנהלים וירידה באחוז המעריכים כי יחול שינוי חיובי בעקבות המעבר לניהול עצמי. במקרים אלה נראה כי יש השהייה כלשהי בקרב מורים בנוגע לתחושתם בנוגע למידת ההשפעות של הניהול העצמי, אך נראה כי הדברים יחלחלו ויתאזנו בהמשך.

תרשים 62: שינוי במערכת החינוך בעקבות הטמעת הניהול העצמי (מנהלים, נתוני 2014 n=115, נתוני 2013 n=72)



תרשים 63: שינוי במערכת החינוך בעקבות הטמעת הניהול העצמי (מורים, נתוני 2014 n=291, נתוני 2013 n=371)



הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הניהול העצמי הביא לשינוי במספר תחומים מרכזיים:

1. העצמת המנהל – הניהול העצמי הביא להעצמת המנהל ולהגדלת יכולתו להוביל את בית הספר. חל שינוי בתפקיד המנהל, שעיקרו ניהול כולל של כל התחומים בחיי בית הספר והגברת הראייה המערכתית, המתייחסת להיבטים פדגוגיים וכלכליים.
2. עבודת הצוות – הניהול העצמי הגביר את הראיה המערכתית של בעלי התפקידים בבית הספר, בעיקר של מנהל בית הספר וצוות הניהול. הגברת האצלת סמכויות לצוות הניהול ובאופן חלקי גם לצוות המורים. חיזוק המוטיבציה של הצוות בשל העובדה שניתן לבצע הרבה יותר דברים.
3. עשייה פדגוגית – הניהול העצמי הגביר את העשייה הפדגוגית בבית הספר בהתאם לחזון ולערכים של המנהל ושל הצוות, תוך קיום אוטונומיה וגמישות פדגוגית. הוא אפשר לבית הספר לממש את תכנית העבודה הפדגוגית שהוא מחויב לה, ואפשר לו לבצע יוזמות פדגוגיות ולהשקיע בסביבה הלימודית, ברמות שלא התאפשרו בעבר.
4. ניהול התחום הכלכלי-תפעולי – הניהול העצמי הכניס ממד חדש לבית הספר – ניהול התחום הכלכלי-תפעולי, אך תחום זה אינו עומד בפני עצמו אלא נועד להביא להרחבת העשייה הפדגוגית בבית הספר ומנותב לכך. המשמעות היא שהאוטונומיה הכלכלית היחסית של בית הספר מאפשרת להקצות יותר תקציבים לצרכים הפדגוגיים של בית הספר.

מנגד, היו מיעוט מרואיינים שהביעו ספק בדבר השינוי שהביא הניהול העצמי, בהשוואה לעבר. הטיעונים המרכזיים שהביעו היו כדלקמן:

עדיין מוקדם לדעת – היו מרואיינים שטענו שעדיין מוקדם למדוד את התוצאות של הניהול העצמי לצורך הסקת מסקנות חד משמעית. היות שמדובר בתכנית רב-שנתית, יש, לדעתם, למדוד אותה לאורך מספר שנים וכך גם את השפעותיה על האקלים הבית ספרי ועל ההישגים הלימודיים של בתי הספר.

תמורה קטנה במונחי עלות-תועלת – היו מרואיינים שציינו כי הניהול עצמי דורש השקעת זמן רבה מצד המנהלים וכי התמורה שמתקבלת בגינה היא קטנה מדי ביחס להשקעה זו. לדבריהם הניהול העצמי לא יצר שינויים משמעותיים בבית הספר אלא שינויים מינוריים בלבד.

אין טביעת אצבע ממשית – היו מרואיינים שטענו כי הניהול העצמי יצר שינוי נקודתי בתחומים שונים כגון גיוון בסביבה הפיזית של בית ספר, עיצוב הסביבות הלימודיות ורכישת אביזרי הוראה, אך לא יותר מכך.

ראוי לציין כי הקולות הדומיננטיים שנשמעו היו אלה שצידדו בכך שהניהול העצמי יצר שינוי משמעותי ובר-קיימא בבתי הספר. אולם למרות זאת, יש להקשיב היטב גם לקולות האחרים. כפי שניכר לאורך הדוח, רוב בתי הספר בשנה השלישית הטמיעו את הניהול העצמי ונהנים מפירותיו. יחד עם זאת, ישנם בתי ספר שאינם נהנים מפירות אלה. מדובר בעיקר בבתי ספר ברשויות שבהן תקצוב סל התלמיד הוא מינימלי, בבתי ספר קטנים או ישנים שאינם מקבלים על כך פיצוי תקציבי הולם, בבתי ספר שבהם המנהל מתקשה לעשות את השינוי ולהפוך ממנהל פדגוגי למנהל כולל של בית הספר.

3. סיכום

מיקוד שליטה פנימי

בשנת היישום השלישית מרבית המנהלים והמורים חשים כי חלה עלייה במידת הגמישות הפדגוגית (כ-67%), וכי חל שיפור ביכולתו של בית הספר להיענות לצורכי התלמידים (כ-70%) בעקבות המעבר לניהול עצמי. מדובר בשינוי חיובי בהשוואה לשנת היישום השנייה של הניהול העצמי. בנוסף, מרבית המנהלים חשים שינוי לטובה ביכולתם לנהל את בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה.

כאשר נשאלו על תחושת השליטה שלהם, (75%-90%) מהמנהלים חשים כי התחומים הבאים תלויים בהם במידה רבה עד רבה מאוד: הישגים בתחומי הדעת השונים, צמצום פערים בהישגים בין התלמידים, מענה לכל תלמיד בהתאם לצרכיו, רמת מוטיבציה של תלמידים ורמת האלימות בבית הספר. לפיכך, ניכר כי בסך הכול תחושת מיקוד השליטה הפנימי בקרב המנהלים גבוהה, אך היא אינה קשורה בהכרח לניהול העצמי וסביר להניח שתחושה זו אפיינה אותם גם לפניו.

ממצאי הראיונות עם מנהלי בתי הספר בשנת היישום השלישית מחזקים ממצאים אלה ומלמדים כי ניתן להניח שהניהול העצמי תרם למיקוד השליטה הגבוה של המנהלים, מפני ששליטתם כיום על המתרחש בבית הספר גבוהה לאין שיעור בהשוואה לעבר והתלות שלהם בחיי היום-יום בגורמים חיצוניים פחתה באופן משמעותי. בניגוד לעבר, בתי הספר יכולים כיום לאתר צרכים, לבנות פתרונות ולבצע אותם כמעט מבלי להיות תלויים במשאבים חיצוניים או חשופים להתערבות של גופים חיצוניים.

ביזור והאצלת סמכויות

רובם של המורים חשים כי יש להם מידה רבה של אוטונומיה בעבודתם בבית הספר (81%) וכי ניתן להם גיבוי מצד מנהל בית הספר להחלטות שהם מקבלים (87%). בנוסף, כמחצית מהמורים (48%) מייחסים לניהול העצמי תרומה לתחושת האוטונומיה שלהם, יותר בהשוואה לשנת היישום השנייה (36%).

בדומה לשנת היישום השנייה, גם בשנת היישום השלישית פחות ממחצית מהמורים חשים כי הם שותפים במידה רבה עד רבה מאוד בקבלת ההחלטות בבית הספר (45%), ופחות ממחצית מהמורים (41%) דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי הם חשים שותפות רבה יותר בקבלת ההחלטות בבית הספר.

בדומה לשנת היישום השנייה, המעבר לניהול עצמי לא הניב למרבית המורים (62%) גישה לתקציב שלא הייתה קודם לכן. עם זאת, כשליש מהמורים (30%) דיווחו כי קל להם יותר לקבל תקצוב מהמנהל ליוזמות המועלות על ידם (30%).

בנוסף, על פי דיווחי המורים נראה כי עם ההתקדמות בהטמעת הניהול העצמי, חלה עלייה בהיקף היוזמות הפדגוגיות שמועלות על ידם – 60% בשנת היישום השלישית לעומת 49% בשנת היישום השנייה.

הראיונות בשנת היישום השלישית, מלמדים כי ישנם בתי ספר שבהם המורים מבינים שבאפשרותם לדרוש משאבים לצרכים שונים של בית הספר. מנגד, ישנם בתי ספר שבהם המורים לא מודעים לאפשרותם לדרוש משאבים לצרכים פדגוגיים או שהם דורשים משאבים כאלה, אך אינם מקשרים זאת לניהול העצמי.

אחריותיות

בהתייחס לאחריותיות המורה, הרוב המכריע של המורים מדווחים על הערכה שמתבצעת באופן שגרתי על ידי גורמים שונים. עם זאת, רק כשליש (36%) מהמורים ציינו כי ההערכה מהווה בסיס להפעלת סנקציות או מתן תגמול, וכמחצית (56%) ציינו שמטרת ההערכה היא שינוי תחום האחריות למורה.

בהתייחס לאחריותיות בית הספר, הוועדה המלווה, המהווה את המנגנון המרכזי שאמור לתמוך בכך, פועלת רק בשני שלישים מבתי הספר (65%), יותר מאשר בשנת היישום השנייה (61%).

התפיסה והיישום של בית הספר כארגון לומד

בשנת היישום השלישית נמצא כי מרבית מנהלי בתי הספר מדווחים על שימוש בשובר ההדרכה (78%), וניכר כי חלה עלייה במידת שביעות הרצון של המנהלים מההדרכות המבוצעות בבית ספר בהשוואה לשנת היישום השנייה (61% לעומת 52% בהתאמה).

יחסי בית-ספר סביבה (הורים וקהילה)

בשנת היישום השלישית נראה כי חלה עלייה בשיעור המנהלים המדווחים על הרחבת מעגל השותפים בפעילות הבית ספרית בהשוואה לשנת היישום השנייה (78% לעומת 71% בהתאמה). הגורמים המרכזיים שנוספו למעגל הם הורים (71%) וגורמים ברשות (67%).

התמיכה במעבר לניהול עצמי

מחצית מהמנהלים (50%) וכשני שלישים מהמזכירות והמורים (68% ו-67% בהתאמה) תומכים בניהול העצמי במתכונתו הנוכחית. כשליש מהמנהלים (36%) ומיעוט מהמזכירות והמורים (7% ו-15% בהתאמה) אף מעוניינים בהרחבתו.

רק משיבים בודדים מתנגדים לניהול העצמי (3% מהמנהלים, 7% מהמזכירות ו-4% מהמורים) או תומכים במתכונת מצומצמת יותר של ניהול עצמי (4% מהמנהלים, 3% מהמזכירות ו-5% מהמורים).

נתונים אלה משנת היישום השלישית מלמדים על תמיכה רבה ורחבת היקף בניהול העצמי, אשר נמצאת במגמת עלייה בהשוואה לשנת היישום השנייה.

שביעות רצון מהמעבר לניהול עצמי

בשנת היישום השלישית 82% מהמנהלים, 74% מהמזכירות ו-72% מהמורים, מדווחים על שביעות רצון רבה עד רבה מאוד מהניהול העצמי. מדובר בעלייה של 8%-11% בהשוואה לשנת היישום השנייה.

ממצאי הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים על שביעות רצון רבה מאוד מהניהול העצמי ורצון כי הוא יימשך, לרבות בקרב מרואיינים שהביעו ביקורת כזו או אחרת. הסיבה המרכזית לכך היא האוטונומיה שמוקנית למנהל בית הספר המאפשרת לו לנווט את התחום הפדגוגי בהתאם לחזון ולמדיניות של בית הספר ולתת מענים מקצועיים מדויקים לצורכי התלמידים. טיעונים נוספים שנשמעו בזכות המשך מודל הניהול העצמי הם חיזוק השותפות בין הגורמים המובילים את מערכת החינוך, מיסוד של מסגרת ברורה לניהול בית ספר וסמכות למנהל בקבלת ההחלטות בכל התחומים בבית הספר.

המחשבה על האפשרות להחזיר את הגלגל לאחור, לתקופה שלפני הניהול העצמי, העלתה אצל מרבית המרואיינים התנגדות נחרצת ואמירות שלפיהן הדבר אינו רצוי ואינו אפשרי.

פוטנציאל השינוי בעקבות המעבר לניהול עצמי

המנהלים צופים תמורות חיוביות במגוון תחומים המתייחסים לכלל מערכת החינוך בעקבות המעבר לניהול עצמי, שהבולטים שבהם: האקלים הבית ספרי (84%), העשרת הידע של התלמידים (80%), ראייה מערכתית-אינטגרטיבית של כלל העשייה הבית ספרית (80%) והישגי התלמידים (76%).

לעומת זאת, בתחום של הקטנת הפערים בין בתי ספר מרקע חברתי כלכלי שונה רק כמחצית מהמנהלים (56%) מעריכים כי יחול שינוי לטובה ו-6% אף מעריכים כי יחול שינוי לרעה.

בהשוואה לשנת היישום השנייה, חלה עלייה בהערכת המנהלים את השינוי לטובה באקלים הבית ספרי וירידה בהערכתם את השינוי לטובה בראייה מערכתית- אינטגרטיבית.

הראיונות בשנת היישום השלישית מלמדים כי הניהול העצמי הביא לשינוי במספר תחומים מרכזיים: העצמת המנהל, עבודת הצוות, עשייה פדגוגית וניהול התחום הכלכלי-תפעולי.

מנגד, מיעוט מקרב המרואיינים הביעו ספק בדבר השינוי שהביא הניהול העצמי. הטיעונים המרכזיים שהביעו היו: עדיין מוקדם לדעת אם יש שינוי, התועלת של הניהול העצמי היא קטנה בהשוואה להשקעה הנדרשת, לא ניכרת טביעת אצבע ממשית לניהול העצמי אלא שינוי נקודתי בלבד, בנושאים כגון גיוון הסביבה הפיזית של בית ספר, עיצוב הסביבה הלימודית, רכישת אביזרי הוראה ועוד.

פרק חמישי: סיכום והמלצות

באופן כללי, מלמד מחקר ההערכה כי שביעות הרצון מהמעבר לניהול עצמי היא גבוהה ואף התחזקה עם השנים. כמעט כל המנהלים ומרבית המורים והמזכירות מרוצים מהמעבר לניהול עצמי וחלקם אף היו מעוניינים בהרחבתו. רק מיעוט שולי מקרב המנהלים והמורים היו מעוניינים להחזיר את הגלגל לאחור.

נקודות החוזק המרכזיות של הניהול העצמי, כפי שעלו במחקר ההערכה הן:

- הניהול העצמי מביא לעלייה בגמישות הפדגוגית של בתי הספר וביכולתם לתת מענה לצורכי התלמידים. הדבר קורה בעיקר בזכות יכולתם ליזום ולבצע יוזמות פדגוגיות מתקציב הניהול העצמי.

- הניהול העצמי מביא להתאמה בין התכנון התקציבי לתכנון הפדגוגי של בתי הספר וסוגיות תקציביות משמשות לעדכון תכנית העבודה הבית ספרית.

- הניהול העצמי תומך ומשפר את מיקוד השליטה הפנימי של המנהלים – אמנותם כי ביכולתם לשנות ולשפר את העשייה הבית-ספרית.

- הניהול העצמי מביא לעלייה בתחושת האוטונומיה והגיבוי שחשים המורים בבתי הספר.

- הניהול העצמי מביא למרבית בתי הספר רווחה כלכלית רבה יותר בהשוואה לעבר ובמרביתם הכנסות 'סל התלמיד' מכסות את ההוצאות ואף עולות עליהן.

- הניהול העצמי מניע את בתי הספר לנקוט במהלכי חיסכון והתייעלות המביאים לחיסכון ישיר בהוצאות באמצעות הפחתת שימוש והגברת מודעות, בעיקר בנוגע לשכפולים, חשמל ומים.

- התמיכה שקיבלו בתי הספר והרשויות ממשרד החינוך בכלל ומהמנהלת בפרט במעבר לניהול עצמי, הייתה הולמת ואפקטיבית ברובה. כשני שלישים מהמנהלים טענו כי בית הספר שלהם היה מוכן במידה רבה עד רבה מאוד למעבר לניהול העצמי מבחינת ההכשרה ויצירת הנהלים, וכשלושה רבעים מהמנהלים ציינו כי בית הספר שלהם מקבל מענה במידה רבה עד רבה מאוד כאשר ישנם קשיים ביישום הניהול העצמי.

הנקודות המרכזיות לשיפור הם:

- הגמישות הפדגוגית של בתי הספר אינה שלמה עדיין. לא חל שינוי בניהול כוח האדם הפדגוגי, והשינוי שחל בהקצאת שעות התקן עדיין לא הופנם כראוי. אי לכך, מומלץ לתת את הדעת לתחומים אלה.

- הכלי שנבנה על ידי מינהלת הניהול העצמי במטרה לסייע לבתי הספר בקישור בין הפדגוגיה לתקציב טרם הוטמע בשטח, והוא נתפס כמורכב ומסורבל. לאור זאת יש צורך לשפרו ולהתאימו לבתי הספר.

- מנגנון הוועדה המלווה, שעליו מבוססים במידה רבה עקרון האחריותיות ותהליכי הביזור והאצלת הסמכויות של בית הספר עדיין לא התמסד, וניכר כי הוא דורש חיזוק והעמקה.

- למרות שהרווחה הכלכלית של מרבית בתי הספר השתפרה בעקבות הניהול העצמי, ישנם בתי ספר רבים שנותרו מאחור. אי לכך, יש צורך לבצע את המהלכים הבאים:

  - לעקוב אחר גובה סל התלמיד, לבקר את התקצוב לסל שנותנות הרשויות ולדרבן אותן באמצעים שונים להגדיל את סל התלמיד לבתי הספר.
  - לבחון מחדש את אופן השיפוי וגובה השיפוי שמקבלים בתי ספר קטנים, בתי ספר בעלי אופי ייחודי ובתי ספר בעלי תשתיות ישנות, במסגרת סל התלמיד.
  - לוודא כי הרשויות המקומיות מאפשרות לבתי הספר לייצר הכנסות נוספות ולסייע להן ליצור את התנאים המאפשרים זאת.

- בעוד שמרבית המנהלים מדווחים כי תפקידם השתנה בעקבות הניהול העצמי, רוב המורים מדווחים כי הדבר לא קרה. מצד אחד, תפקיד הליבה של המורה, ההוראה בכיתה, אכן לא השתנה אך מצד שני, ניכר כי הניהול העצמי לא הביא לשינוי משמעותי בשיתוף המורים בקבלת ההחלטות, בגיבוש תכנית העבודה מקושרת תקציב ובגישה שלהם לתקציב, שלא הייתה קיימת בעבר. אי לכך, יש מקום לחשוב מחדש על משמעות הביזור והאצלת הסמכויות עד לרמת המורה ועל יישומם.

* * *

נספח

טבלה 1: מאפייני בתי הספר שבהם לפחות גורם אחד (מנהל, מזכירה או מורה) השיב על השאלון

מאפייני בתי הספר		בתי ספר 2013	מנהלים 2013	מנהלים 2014	מזכירות 2013	מזכירות 2014	מורים 2013	מורים 2014
סה"כ משיבים		160 (100%)	127 (100%)	83 (100%)	144 (100%)	109 (100%)	467 (100%)	365 (100%)
ותק בית הספר בניהול עצמי	ותיק	92 (57%)	72 (57%)	45 (54%)	82 (57%)	59 (54%)	273 (58%)	208 (57%)
	חדש	68 (43%)	55 (43%)	38 (46%)	62 (43%)	50 (46%)	194 (42%)	157 (43%)
מחוז	חיפה	112 (70%)	89 (70%)	61 (74%)	103 (72%)	79 (73%)	332 (71%)	266 (73%)
	תל אביב	48 (30%)	38 (30%)	22 (27%)	41 (28%)	30 (28%)	135 (29%)	99 (27%)
מגזר שפה	דוברי עברית	131 (82%)	101 (80%)	67 (81%)	118 (82%)	90 (83%)	377 (81%)	291 (80%)
	דוברי ערבית	29 (18%)	26 (20%)	16 (19%)	26 (18%)	19 (17%)	90 (19%)	74 (20%)
פיקוח (בקרב בתי"ס דוברי עברית)	ממלכתי	108 (82%)	84 (83%)	71 (86%)	100 (85%)	97 (89%)	317 (84%)	310 (85%)
	ממלכתי-דתי	23 (18%)	17 (17%)	12 (15%)	18 (15%)	12 (11%)	60 (16%)	55 (15%)
מדד טיפוח	נמוך (עד רמה 4)	59 (37%)	45 (35%)		52 (36%)		168 (36%)	
	בינוני (4 עד 7)	57 (36%)	45 (35%)		52 (36%)		168 (36%)	
	גבוה (7 ומעלה)	44 (28%)	37 (29%)		40 (28%)		131 (28%)	
גודל בית הספר	קטן (עד 300 תלמידים)	44 (28%)	36 (28%)	18 (22%)	37 (26%)	27 (25%)	126 (27%)	84 (23%)
	גדול (300 תלמידים ומעלה)	116 (72%)	91 (72%)	65 (78%)	107 (74%)	82 (75%)	341 (73%)	281 (77%)