מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי:
תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום הראשונה (תשע"ב)

נתונים איכותניים

יוני 2013

תמוז תשע"ג

הובלת צוות ההערכה:

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

דוד רטנר, מנהל גף הערכת פרויקטים, ראמ"ה

צוות ההערכה בראמ"ה:

מורן נוימן, מרכזת הצוות

ד"ר יובל צור

ד"ר ענת אברהמי מרום

כרמית אלמסי

יעקב ורצברגר

תוכן עניינים

תוכן עניינים 3

הקדמה 5

תקציר מנהלים 6

רקע 11

אבני דרך בהטמעת הניהול העצמי בבתי ספר היסודיים בישראל 16

הנחות יסוד העומדות בבסיס המעבר של בתי ספר לניהול עצמי בשנת 2012 18

יישום הניהול העצמי בשנות ה- 90 לעומת יישום הניהול העצמי בשנת 2012 19

מאפייני בתי הספר ברשויות שעברו לניהול עצמי במתכונתו החדשה 20

מהלכים מרכזיים בהפעלת הניהול העצמי בבתי הספר 22

תוצאות מצופות מיישום הניהול העצמי 30

שיטה 32

מטרות מחקר ההערכה 32

מטרות מחקר ההערכה האיכותני בשנת היישום הראשונה (שלב א' - תשע"ב) 33

שיטת ביצוע מחקר ההערכה 34

כלי המחקר 34

אוכלוסיית המחקר 36

ניתוח הראיונות וקבוצות המיקוד 37

מגבלות המחקר 37

I. תפיסות לגבי היישום וההטמעה של הניהול העצמי 39

פרק ראשון: רתימת הרשויות לניהול העצמי 39

תהליך רתימת הרשויות 39

תהליך קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות על המעבר לניהול עצמי 42

מרכיבים מהותיים בתהליך גיוס הרשויות לניהול עצמי 46

פרק שני: יישום המודל הכלכלי-תפעולי והטמעתו 51

יישום המודל הכלכלי-תפעולי 51

תפיסות במטה ובשטח לגבי המודל הכלכלי-תפעולי 59

פרק שלישי: יישום המודל הניהולי-פדגוגי והטמעתו 65

תפיסות לגבי המעבר לניהול עצמי כאמצעי לשיפור הפדגוגיה 66

ניהול עצמי ואוטונומיה ניהולית, תקציבית ופדגוגית 67

תפיסות לגבי הגמישות הניהולית 69

תפיסות לגבי הגמישות הפדגוגית 72

פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי בניהול העצמי 77

יישום מערך ההכשרה והליווי כפי שעולה מראיונות 77

תפיסות לגבי מערך ההכשרה בניהול עצמי 80

תפיסות לגבי הכשרת המנהלים בניהול עצמי 83

תפיסות לגבי הכשרת המזכירות בניהול עצמי 86

תפיסות לגבי ליווי היועצים הכלכליים *87*
תפיסות לגבי ליווי היועצים הארגוניים *92*
תפיסות לגבי ליווי המינהלת *93*

II. תפיסות ועמדות עקרוניות לגבי המעבר לניהול עצמי 96

פרק חמישי: תפיסת המטרות של הניהול העצמי 96
המטרות המוצהרות של מובילי הניהול העצמי *96*
האופן שבו נתפסות המטרות המוצהרות בשדה ובמטה *98*
כיצד נתפסות "הכוונות האמיתיות" העומדות מאחורי המעבר לניהול עצמי *104*
פרק שישי: שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בעקבות המעבר לניהול עצמי 111
תפיסות לגבי השפעת המעבר לניהול עצמי על יחסי הגומלין בין כלל המעורבים בניהול בתי הספר *111*
תפיסות לגבי תפקידה של מינהלת המעבר לניהול העצמי *123*
תפיסות לגבי השינוי בהגדרות התפקיד בעקבות המעבר לניהול העצמי *129*
פרק שביעי: תפיסות לגבי השגת המטרות בניהול עצמי 143
תפיסות לגבי מימוש המטרות המוצגות ב"מודל הלוגי" כתשומות *145*
תפיסות לגבי מימוש המטרות המוצגות ב"מודל הלוגי" כתפוקות *150*
תפיסות לגבי פוטנציאל מימוש המטרות המוצגות ב"מודל הלוגי" כתוצאות *163*
"מבט סכמטי" על ההשפעות לטווח ארוך ופוטנציאל ההצלחה של הניהול העצמי *165*
תנאים מקדימים להצלחה *166*

III. סיכום ומסקנות 174

פרק שמיני: תפיסות לגבי יתרונות וחסרונות המעבר לניהול עצמי, והמלצות להמשך הטמעתו 174
תפיסות לגבי יתרונות וחוזקות המעבר לניהול העצמי *174*
תפיסות לגבי חסרונות וחולשות של המעבר לניהול העצמי *176*
המלצות להמשך הטמעת המעבר לניהול העצמי *178*
סיכום הממצאים 186
סיכום העמדות כלפי המעבר לניהול עצמי, על-פי פרקי הדוח *186*
דילמות מרכזיות במעבר לניהול עצמי *197*
ביבליוגרפיה 206

IV. נספחים 209

נספח 1 209
נספח 2 211

הקדמה

בשנות ה-90 קידם משרד החינוך מעבר לניהול עצמי של בתי ספר יסודיים מתוך גישה, שנתמכה בזמנו במחקרים בעולם, ולפיה אוטונומיה בית-ספרית מובילה לשיפור במדדי ניהול בית-ספריים, המשפיעים מצדם על העלאת הישגי התלמידים והאקלים הבית-ספרי. במהלך שנות ה-2000 נפסקה העברת בתי הספר לניהול עצמי.

ב- 2011 חודש המהלך להעברת כלל בתי הספר היסודיים לניהול עצמי בהתאם להחלטת ממשלה (החלטה מספר 2981). בשנה"ל תשע"ב (2012-2011) בוצע פיילוט בשני מחוזות – תל-אביב וחיפה, על מנת לבחון את מהלך המעבר לניהול עצמי המחודש. במסגרת המעבר לניהול עצמי מועברים תחומי אחריות ותקציבים לידי בית הספר, כאשר הרשות נדרשת לספק את התשתית המינהלתית, ולבצע בקרה על ניהול התקציב, ובמקביל, משרד החינוך מזרים תקציבים נוספים המיועדים לבתי הספר בניהול עצמי, וכן מספק מעטפת הכשרה וליווי של יועצים כלכליים וארגוניים.

תהליך המעבר לניהול עצמי של בתי הספר היסודיים מלווה מראשיתו על-ידי **הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה)** במחקר הערכה. בדוח זה מוצגים עיקרי הממצאים שעלו מהערכת הפיילוט. מטרת ההערכה הייתה לבחון את תפיסות השותפים לגבי מטרות הניהול העצמי ולגבי ההכשרה והיישום בפועל של הניהול העצמי. ההערכה נעשתה תוך שימוש בשיטות מחקר איכותניות, ביניהן ראיונות וקבוצות מיקוד עם מנהלים, מנהלי אגפי חינוך ברשויות, מפקחים וגורמים במטה משרד החינוך.

הדוח מורכב משלושה חלקים:

1. **תפיסות לגבי היישום וההטמעה של הניהול העצמי בהתייחס לנושאים האלה:** רתימת הרשויות המקומיות למהלך, יישום והטמעה של המודל הכלכלי-תפעולי, יישום והטמעה של המודל הניהולי-פדגוגי, ומערך ההכשרה והליווי של בתי-הספר בניהול עצמי.
2. **תפיסות ועמדות עקרוניות לגבי המעבר לניהול עצמי בהתייחס לנושאים האלה:** תפיסת המטרות והמהות של המעבר לניהול העצמי,שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בין הגורמים השותפים בעקבות המעבר לניהול עצמי, ותפיסות לגבי השגת המטרות המוצהרות והנתפסות.
3. **סיכום ומסקנות:** נקודות חוזק ונקודות תורפה של המהלך, דילמות מרכזיות והמלצות ליישום.

תקציר מנהלים

ניהול עצמי של בתי ספר הוא תפיסה ניהולית-חינוכית שבבסיסה מתן אוטונומיה וסמכות לבית הספר, המאפשרים לבית הספר לפעול כארגון עצמאי, הן בהיבט הפדגוגי, הן בהיבט הארגוני, והן בהיבט הכלכלי. ההנחה היא כי אלו יתרמו משמעותית לשיפור ההישגים והאקלים החינוכי.

החל משנת הלימודים תשע"ב מיושם במשרד החינוך, בהובלת המינהלת לניהול עצמי, מהלך להעברת בתי הספר היסודיים למודל ניהול עצמי. המהלך כולל איגום של משאבים ממשרד החינוך ומהרשות המקומית באמצעות מודל של **"סל תלמיד"**, אשר מועבר לידי בית הספר על-ידי הרשות המקומית. **מודל התפעול** שפותח ע"י המינהלת לניהול עצמי מפרט את התשתית המינהלתית, אשר במסגרתה יוכלו בתי הספר לממש את האוטונומיה הכלכלית שניתנה להם, כאשר הרשות המקומית מהווה תאגיד מְרַכֵּז ("מטרייה משפטית"). בית הספר בניהול עצמי מקבל גמישות פדגוגית בהיקף של 10% מהשעות המחייבות, ונוסף לכך, בתי הספר והרשויות שעוברים לניהול עצמי מקבלים מעטפת של הכשרה וליווי על-ידי יועצים כלכליים וארגוניים.

מעבר בתי הספר לניהול עצמי מלווה במחקר הערכה, כאשר בדוח זה מובאים עיקרי הממצאים מהטמעת הניהול העצמי בשנתו הראשונה, בזמן ביצוע פיילוט בשני מחוזות: חיפה ותל-אביב. מטרת ההערכה לתת מידע למובילי התכנית במשרד החינוך באשר לאופן ואיכות היישום וההטמעה של המודל על-פי עמדות המעורבים בו, בזיקה לעקרונות ההערכה המעצבת, כאשר במסגרת ההערכה בשנה הראשונה נעשה שימוש בשיטות מחקר איכותניות (ראיונות וקבוצות מיקוד) בקרב מנהלי בתי ספר, מפקחים, בעלי תפקידים במטה משרד החינוך ומנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות. במסגרת המחקר נערכו 33 ראיונות עומק ו-4 קבוצות מיקוד. ניתוח החומר נעשה תוך שימוש בניתוח תוכן, לאור קטגוריות ראשוניות שהוגדרו למחקר במקביל לקטגוריות תוכן שעלו מתוך הקריאה בראיונות.

1. תפיסות לגבי היישום וההטמעה של הניהול העצמי

מממצאי המחקר עולה כי **העמדה העקרונית לגבי המעבר לניהול עצמי אצל מרבית המרואיינים היא חיובית**, יש רצון לאוטונומיה רחבה יותר, להגדלת יכולות הניהול של מנהלי בתי הספר, ואף להרחבה של הניהול העצמי למערכת החינוך כולה. **עם זאת, קיימת לא מעט ביקורת** על מרכיבים שונים במודל הניהול העצמי ובאופן היישום שלהם בשטח (כפי שיתואר בהמשך). כמו כן לעתים נראה כי עולה פער בין הצהרות התמיכה בעקרונות הניהול העצמי, המובעות בקרב גורמים במטה וברשויות, לבין המימוש בפועל אשר נראה כי מתאפיין בקשיים ובפעילויות של חלק מגורמי המטה וחלק מהרשויות המקומיות, אשר עפ"י הדיווחים אינן עולות בקנה אחד עם רוח הניהול העצמי.

תהליך רתימת הרשויות: המניעים המרכזיים להצטרפות רשויות לניהול העצמי הם אלו: תוספת התקציב, השיפור הצפוי בפדגוגיה ומעטפת ההכשרה למנהלים ולמורים. ההתנגדויות המרכזיות שעולות בעיקר בקרב רשויות שבחרו שלא להיכנס למהלך, קשורות בחוסר אמון במנהלים, בחששות מאובדן שליטה וכוח ברשות, ובהפרדה בין סמכות ואחריות, כאשר הסמכות עוברת למנהלים, ואילו האחריות מוטלת על הרשות (ובעיקר הגזבר).

במסגרת הראיונות, גורמים רבים הדגישו את **החשיבות הקריטית של יצירת יחסי אמון, שקיפות ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים**. כן הודגשה החשיבות של שילוב מפקחים.

שני חסמים אינהרנטיים לתכנית שיש למצוא להם פתרון הם: א) הפסד כספים ברשויות שבהן יש בתי ספר קטנים, אשר נובע ממעבר מתקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי תלמיד, ו-ב) חשש מפני הגדלת פערים במערכת החינוך, כתוצאה מאפשרויות רבות יותר לגיוס משאבים בבתי ספר באיזורים חזקים לעומת בתי ספר באזורים חלשים יותר.

עמדות כלפי יישום והטמעה של המודל הפדגוגי-ניהולי: חלק מהמנהלים חשים **עצמאות גדולה יותר בעקבות המעבר לניהול עצמי**, לעומת אחרים שחשים כי אין אוטונומיה אמיתית למנהלים במערכת החינוך. בתווך, יש כאלו הרואים את האוטונומיה כתלויה במנהל וביכולתו ליצור לעצמו עצמאות בתוך המגבלות הקיימות. אל מול המתנ"ה, **למנהלים אין תחושה שהניהול העצמי מגביר את הגמישות הפדגוגית** למרות הציפייה שקיימת בקרבם. הגמישות הפדגוגית, אם היא קיימת, הרי היא מיוחסת לשעות לימוד שמתוקצבות על-ידי הרשות או ההורים, ועולה תקווה כי תקציבי הניהול העצמי יאפשרו את הגדלת הגמישות הפדגוגית באמצעות מימון שעות נוספות מעבר לשעות משרד החינוך.

עמדות כלפי הליווי וההכשרה: **תהליכי ההכשרה למזכירות ולמנהלים נתפסים בחיוב**, וסייעו לכניסה לניהול עצמי. עולה צורך בהכשרה של המפקחים. **ליווי היועצים הכלכליים**[1] **נתפס כמשמעותי** מאוד, ועולה דרישה להמשך הליווי על-ידיהם, כאשר חלק מהרשויות כבר מממנות זאת ביוזמתן. ליווי המינהלת גם הוא נתפס באופן חיובי, כאשר לגבי כלל הגופים המלווים, יש תחושה ברשויות ובבתי הספר שיש למי לפנות.

עמדות כלפי יישום והטמעת המודל הכלכלי - תפעולי: **ניתן לראות התחלה של הטמעת עקרונות המודל הכלכלי-תפעולי.** בחלק מהרשויות הועברו כבר כספים לידי בתי הספר, והמנהלים חשים כי יש להם יותר עצמאות. נוצרו מגוון מודלים ליישום הניהול העצמי, **כשרשויות שבהן קיימים שיתוף פעולה ואמון, מסגלות מודל פעולה המאפשר עצמאות רבה לבתי הספר**.

הכלים שנועדו לבקרה (מאגר מידע כספי ועדה מלווה) עדיין אינם מיושמים, כאשר **ישנה הסכמה רחבה על הצורך בבקרה, אך מנגד קיימת עמימות בכל הנוגע לאופן היישום** מבחינת תדירות וגורם מבצע.

2. תפיסות ועמדות עקרוניות לגבי המעבר לניהול עצמי

תפיסת המטרות של הניהול העצמי: על פי רוב, מנהלים שרואיינו תפסו את מטרות הניהול העצמי בזיקה למטרות הרשמיות של התכנית (הגדלת העצמאות, שיפור בדרכי ההוראה, קידום ההישגים ועוד). עם זאת, חשוב לציין כי היו מנהלים אשר ציינו כי עבורם מדובר במהלך שאין מאחוריו כוונה אמיתית, בין אם בשל התפיסה של הניהול העצמי כ-"עוד תכנית" שתיעלם כלעומת שבאה, ובין אם בשל מה שנתפס כפער בין המסרים של הניהול העצמי למסרים אחרים המגיעים ממשרד החינוך (כגון המתנ"ה).

שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בעקבות המעבר לניהול עצמי– מהראיונות עולה שישנה **חשיבות רבה לבניית מערכת יחסים המבוססת על שיתוף פעולה ואינטרס משותף במסגרת המעבר לניהול עצמי**, ונראה כי במהלך הנוכחי יש פוטנציאל ליצירת שיח כזה. ברשויות שבהן קיימת מערכת יחסים כזו, הטמעת הניהול העצמי מתקדמת בקלות רבה, ולעומת זאת במערכות יחסים שבהן מודגשת היררכיה המבוססת על סמכות וכוח, הטמעת הניהול העצמי עלולה דווקא להעצים את המאבקים.

[1] במהלך תשע"ב עדיין לא התקיים ליווי על-ידי יועצים ארגוניים, אלא רק ע"י יועצים כלכליים.

עם הטמעת הניהול העצמי נוצרו שינויים בתפקידים של המעורבים בהפעלת בתי הספר. להלן נציין את השינויים הבולטים:

- חידוד המתח בין פיקוח להדרכה ב**תפקיד המפקח,** והתגבשות של שתי תפיסות שונות ואף סותרות: תפיסה לפיה למפקחים תפקיד מפתח בהטמעת הניהול העצמי, ותפיסה אחרת, לפיה תפקיד המפקח מתייתר בעקבות המהלך. יש לציין כי במהלך תשע"ב המפקחים היו לרוב מחוץ למהלך ההטמעה, וקיימת הבנה כי יש לתת להם מקום משמעותי יותר במעבר לניהול עצמי.

- **ברשות המקומית** משתנים מספר תפקידים: תפקיד **הגזבר** משתנה מגורם האחראי על ניהול הכספים לגורם מפקח, ותפקיד **מנהל אגף חינוך** משתנה מעיסוק בבעיות ניהול ואחזקה יומיומיות לעיסוק בסוגיות של חינוך ופדגוגיה – שינוי שיש בו כדי להגביר את המרכזיות של הרשות המקומית בקביעת מדיניות חינוך יישובית, אך גם עלול לטמון בחובו פוטנציאל לחיכוך וקונפליקט מול משרד החינוך והמפקח.

- **בבית הספר** משתנה תפקיד **המנהל** ונוספות לו סמכויות, אך בשלב זה אלו עדיין מרוכזות בעיקר בהיבטים תקציביים. השינוי מלווה בחששות רבים, הנוגעים ליכולת המנהל לנהל את התקציב ולמעבר מתפקיד הממוקד בפדגוגיה לתפקיד הנוגע למכלול היבטים בהפעלת בית הספר. תפקיד **המזכירה** משתנה למנהלנית, אך עולים ספקות לגבי יכולתן של אלו לעמוד בעומס המטלות ובסוג המטלות הנדרש. לתפקיד **אב הבית** יש פוטנציאל להיות לעזר רב עבור המנהל, הן בחסכון כספי בשל יכולות טכניות, והן בניהול מכרזים וכדומה. עם זאת, יש סימני שאלה לגבי היכולות והמוטיבציה של כוח האדם הקיים לשמש ככאלו. ביחס לשלושת התפקידים בבית הספר, עלה הנושא של **תגמול לא מספק** לאור השינוי במהות ובהיקף התפקיד.

תפיסות לגבי הפוטנציאל להשגת המטרות של הניהול עצמי: נכון לתשע"ב, נראה כי המטרות של **הגדלת התקציבים לבתי הספר והגדלת העצמאות הניהולית ויכולת הניהול** כבר החלו להיות מיושמות בשטח, **ובבתי הספר רואים ניצנים ראשונים להשגתן**. עם זאת, יש חשש כי לא מדובר בתקציבים מספקים, כאלה שיאפשרו אוטונומיה של ממש, אך קיימת ציפייה לשיפור במישור זה בהמשך.

שלוש המטרות המצופות לטווח הארוך - השבחת האקלים הלימודי והחברתי, שינוי התרבות הארגונית ושיפור ההישגים, אינן נתפסות כריאליות בשלב זה. מטרות אלה כמעט לא הוזכרו ע"י המרואיינים בראיונות, והמנהלים הרבו לעסוק בעיקר בצדדים הכלכליים והארגוניים.

עפ"י הדיווחים, המטרה של שיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה ממומשת באופן חלקי כאשר יש יותר שיתוף של צוות בית הספר, וחיזוק של תחושת מיקוד שליטה פנימי, אך יחד עם זאת, הגמישות והעצמאות הניהולית מצומצמות, חלקים מרכזיים במימוש האחריותיות אינם מיושמים (ביניהם תחושה שאין יישום של מנגנוני הערכה ומעקב והיעדר מרכיבים של שכר ועונש בניהול כוח האדם).

מהראיונות עולים **חמישה תנאים מקדימים להשגת המטרות שצויינו**: 1. העברת תקציבים משמעותיים יותר לבתי הספר; 2. מערכת יחסים של אמון ושיתוף פעולה בין הגורמים המעורבים; 3. כוונה *אמיתית* לשינוי בניהול בתי הספר הנתמכת במסרים מהמינהלת וממשרד החינוך; 4. מסר אחיד ממשרד החינוך כך שתהיה הלימה בין ניהול עצמי לבין החלטות אחרות של המטה, ו-5. הרחבת הניהול העצמי לכלל הגורמים במערכת החינוך ולא רק בבית הספר.

3. סיכום ומסקנות

במסגרת המחקר עלו חמישה נושאי מפתח, שחשוב שיעלו לדיון בשלב התחלתי זה:

- **פער בין המטרות המוצהרות למטרות הנתפסות**– המטרות המרכזיות במסמכי הניהול העצמי הן השבחת האקלים הלימודי והחברתי, ושיפור הישגי התלמידים שיושגו באמצעות הגדלת האוטונומיה של מנהלי בתי הספר והעברת מוקד קבלת ההחלטות אל בית הספר. עם זאת, רבים מהמרואיינים סבורים שמאחורי המטרות המוצהרות של הניהול העצמי אין בעצם כוונה אמיתית להוביל לניהול עצמי, משום שבמקביל לניהול העצמי המערכת ממשיכה לשדר מסרים של היעדר אוטונומיה, למשל באמצעות מערכת המתנ"ה. סביב הפערים הללו בתפיסת המטרות עולות השאלות: איזו מידה של חופש פעולה באמת מעוניינים להעניק למנהלים? כיצד יוצרים מדיניות אחידה, מסרים אחידים וקוהרנטיים ממטה משרד החינוך? כיצד מצמצמים את הפערים שבין המטרות המוצהרות, המטרות הנתפסות ותפיסת הכוונות "האמיתיות" שעומדות מאחורי המהלך?

- **יחסי אמון ושיתוף פעולה בין הגורמים** – מכיוון שמדובר במרכיב חיוני בהצלחת ההטמעה של הניהול העצמי, במשולש שבין בתי הספר, הרשויות המקומיות והמשרד/המחוז. בהקשר זה עולות השאלות: כיצד מפחיתים חשדנות ובונים אמון בין הגורמים השונים? כיצד מייצרים מטרות ואינטרסים משותפים לכל הצדדים? מהו תפקידה של המינהלת והממונים המחוזיים בהקשר זה ומה הכלים שיש בידיהם? האם יש להגדיר יחסי שיתוף פעולה בין הגורמים כתנאי למעבר של רשות לניהול עצמי?

- **שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בין הגופים השונים**– במסגרת המעבר לניהול עצמי משתנות הגדרות התפקיד ויחסי הגומלין, אך בפועל לא נראה כי הוגדרו באופן מספק תחומי האחריות במסגרת שינוי הגדרות התפקיד: מה תפקיד המפקח – מדריך ומנחה או מפקח ומבקר? האם יתאפשר למנהלי אגפי חינוך להגדיר מדיניות חינוך ופדגוגיה ברשות? כיצד ניתן לוודא כי המנהלים לא "יישאבו" לניהול הכלכלי-תפעולי, וישימו דגש בתפקידם על היבטים חינוכיים ופדגוגיים? מהם תחומי האחריות הנוספים למזכירה וכיצד מכשירים אותה לכך? האם יש צורך בתהליכי הכשרה ייעודיים (בדגש על מנהלים ומזכירות)? האם יש רצון להקטין עוד את התלות של בתי הספר ברשות המקומית, ואם כן - כיצד ניתן לעשות זאת?

- **פיקוח ובקרה** –כיצד מבצעים בקרה מבלי לפגום באוטונומיה של המנהלים ובאיזו תדירות? האם וכיצד מוודאים שנעשה שימוש נכון וראוי בתקציבים של בית הספר? איך מוודאים שאין חובות, שלא נצברות יתרות ללא שימוש ושהשימושים שנעשים הם לצרכים פדגוגיים ראויים? מי יהיה הגוף האמון על בקרת בתי הספר? כיצד תתבצע בקרה על הרשות כדי לוודא שהתקציבים יועברו לבתי הספר כנדרש? האם יופעלו סנקציות במקרה של חריגה ומהן? כרגע אין כל אזכור של סנקציות – ואם כך, היכן האחריותיות? האם נדרשת מדיניות סדורה ואחידה לפיקוח או שניתן לאפשר לכל רשות לבנות את מודל הפיקוח והבקרה המתאים לה?

- **הניהול העצמי וצמצום פערים במערכת החינוך** - לאור מדיניות משרד החינוך לפעול לצמצום הפערים ולאור החשש שבחלק מהמקרים היישום של הניהול העצמי יוביל דווקא להגדלת פערים עולות שאלות: האם נכון ליצור מנגנונים נוספים לפיצוי ולמניעת הגדלת הפערים? האם תוספת התקציב הדיפרנציאלית נותנת מענה מספק לכך?האם נחוץ לפעול לשוויון בתקציבים או שמא לאפשר תחרות בין בתי הספר? ואם כן, למי תהיה את

"ראיית העל" באשר לתקציבים של בתי הספר במערכת בכדי לפעול לשוויון? כיצד מוודאים שיתרונות א-פריוריים (מיקום בית הספר) לא הופכים ליתרונות באיכות החינוך שהתלמידים מקבלים?

לסיכום, לניהול העצמי פוטנציאל ליצירת שינוי חיובי במערכת החינוך. בצד הפוטנציאל קיימת גם ציפייה שכזו מכלל הגורמים במערכת. הם מתבוננים ובוחנים את רצינות הכוונות ואת מהלכי ההטמעה. העמקה ודיון במגוון הדילמות שהוצגו לעיל, כמו גם בשאר ממצאי הדוח, ונקיטת פעולות בהתאם, חיוניים על מנת לקדם ולשפר את הטמעת המעבר לניהול העצמי בשנים הבאות, ויכולים גם לתרום לשיפור מערכת החינוך ולשיפור המענה החינוכי לתלמידים.

רקע

מודל הניהול העצמי בבתי הספר נוצר מתוך מסקנות של מחקרים רבים אשר ניסו להשביח את תפקודו של בית הספר כיחידה ארגונית ולחזק את המחויבות והאחריותיות (Accountability) של המנהלים והצוותים בו. מטרתו העיקרית של מודל הניהול העצמי היא לאפשר לצוות בית הספר לקבל החלטות עצמאיות, העונות במידה המרבית לצרכים, לתנאים ולנסיבות הייחודיים של בית הספר ושל קהילת התלמידים, ובכך לשפר את הישגי התלמידים והאקלים הבית-ספרי. זאת באמצעות תרבות ארגונית ייחודית המאופיינת בתהליכי משוב, בקבלת החלטות שיתופית ובעצמאות רבה בהפעלת המשאבים האנושיים והכספיים. מודל הניהול העצמי מעמיד במרכז את התלמיד, הכיתה והמורה. למנהל בית הספר ולצוות המורים מואצלות סמכויות רחבות היקף ואחריות להישגי התלמידים ולבית הספר מוקנית גמישות מרבית לשימוש במכלול המשאבים העומדים לרשותו, לשם שיפור הישגי תלמידיו (וולנסקי & פרידמן, 2003).

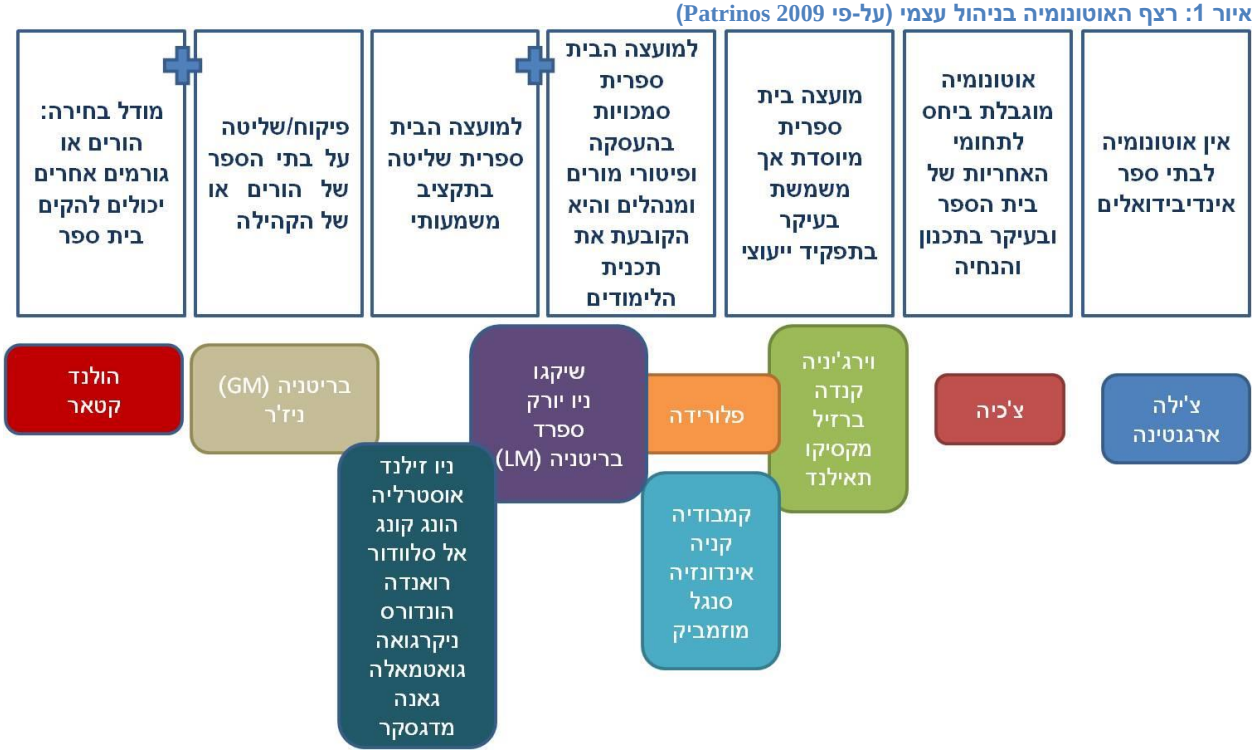
מודל הניהול העצמי מיושם בבתי ספר ברחבי העולם בדרכים שונות, כתוצר של נסיבות ותרבות מקומיים. כך בעוד הגדרה כללית של הניהול העצמי היא העברת סמכויות הנוגעות לקבלת החלטות בנושאים ניהוליים לרמת בית הספר, הגדרה זו טומנת בחובה שתי שאלות מהותיות אשר יוצרות שונות רבה ביישום הניהול העצמי:

1. מהן הסמכויות שמועברות?
2. למי מועברות הסמכויות: האם לצוות המקצועי בבית הספר או לידי הקהילה וההורים?

נוסף לכך, האוטונומיה שמועברת יכולה להיות מוגבלת בדרישה חזקה לאחריותיות, כך שבחלק מהמקרים, קווים מנחים למסגרת השעות אשר מועברים מהמדינה, מדידה ארצית ופרסום התוצאות של בתי הספר, מובילים לכך שלבית הספר יש פחות אוטונומיה בעקבות הרפורמה (De Grauwe, 2004).

הבנק העולמי יצר מיפוי של יישום מדיניות הניהול העצמי במדינות שונות על פני רצף האוטונומיה של בתי ספר בניהול עצמי (Autonomy Continuum). בקצהו האחד של הרצף נמצאים בתי ספר שאין להם כל אוטונומיה, ובקצהו השני מקומות שבהם להורים ולגורמים אחרים בקהילה יש אוטונומיה להקים בתי ספר (Patrinos, 2009) בתרשים שלהלן מוצגות שבע דרגות שאליהן התייחס הבנק העולמי, ומדינות שבהן מיושמת מידה שונה של אוטונומיה:

איור 1: רצף האוטונומיה בניהול עצמי (על-פי Patrinos 2009)



למרות השונות הרבה, דה גרו (De Grauwe, 2004) מציין חמישה מרכיבים המופיעים בכלל גרסאות הניהול העצמי שמיושמות ברחבי העולם:

1. **יותר דמוקרטיה** – העברת תהליכי קבלת ההחלטות לידי הצוות המקצועי וההורים דמוקרטית יותר מאשר השארתם בידי קבוצה מצומצמת של פקידי ציבור בתפקידים מרכזיים.
2. **יותר רלוונטיות** – מוקד קבלת ההחלטות אשר קרוב יותר למקום בו נחווים הקשיים מוביל ליצירת מדיניות רלוונטית יותר לפתרון הבעיות.
3. **פחות ביורוקרטיה** – קבלת ההחלטות מהירה יותר אם היא אינה נדרשת לעבור תהליך אישור ארוך הכולל מספר מתווכים.
4. **יותר אחריותיות**– כאשר לצוות בית הספר יש אמירה חזקה יותר לגבי מה שקורה בבית הספר, יש ציפייה גדולה יותר כי ייקחו אחריות על התוצאות.
5. **יכולת גיוס משאבים גבוהה יותר**– גורמים בקהילה יהיו בעלי רצון גבוה יותר לגייס כספים לבית הספר, ותהיה להם השפעה על הארגון ועל הניהול שלו.

גם קולדוול מתאר כי המשותף לכל המודלים בניהול עצמי הוא הגברת האוטונומיה והאחריות בתוך מסגרת שנקבעה מראש (Caldwell, 2005).

על בסיס המשותף בניהול העצמי נערכו מחקרים רבים ונוצר בסיס ידע המסייע להבין את היתרונות והקשיים בניהול עצמי. תחילה נציג מחקרים אשר מראים תוצאות חיוביות בניהול העצמי. בהמשך נציג מחקרים אשר הראו ממצאים שאינם תומכים בניהול העצמי.

מחקרים התומכים בניהול העצמי

במחקרים שנסקרו עולים שלושה מרכיבים מרכזיים, שבהם נמצא שיפור בעקבות יישום הניהול העצמי בבתי הספר:

- **שיפור ההישגים** - הממצא הבולט ביותר במחקרים שנעשו על השלכות הניהול העצמי הוא ב**השפעה החיובית שיש ליישום מודל הניהול העצמי על הישגי התלמידים**. למשל, ב- 1988 הונהגה רפורמת ניהול עצמי בשיקגו, כאשר המטרה הייתה העלאת רמת הישגי התלמידים. נערכה השוואה בין ציוני הקריאה ב-1990 וב- 1997 ונמצא שיפור בהישגי התלמידים (Designs for Change, 1998; Lawton, 1997;). גם ווסמן במחקר שסקר 39 מדינות, מצא שלאוטונומיה בית-ספרית יש השפעה על הישגי התלמידים במבחן TIMSS (Woessmann, 2000). ממצאיו של קולדוול (2003) בסדרה של מחקרים שבוצעו באוסטרליה, אף הם הצביעו על קשר בין ניהול עצמי לבין הישגים לימודיים.

- **יכולת מנהיגות בית-ספרית** - נושה ושות' (Nusche,Laveault, MacBeath & Santiago, 2012) מצאו כי אוטונומיה בית-ספרית **מחזקת את יכולת המנהיגות הבית-ספרית** על-ידי כך שהיא מאפשרת יצירת תנאים לחידוש ולהתפתחות בית הספר.

- **אחריות ודיווח** - מחקר שנערך על פני שני עשורים באירופה, שכלל את 30 מדינות האיחוד האירופי (לא כולל טורקיה), ובחן את סוגיית הניהול העצמי, מצא כי בכל המדינות שנבדקו **פותחו מנגנונים להגברת האחריות והדיווח** ברמת בית הספר. כאשר במקביל להגברת האחריות צמחו תכניות הערכה המסייעות למדינה לבחון באופן שיטתי את הישגי התלמידים בבתי הספר (Eurydice Eurpean Unit, 2007; קולדוול 2003).

מחקרים שלא מצאו תמיכה במודל הניהול העצמי

במחקרים רבים נטען כי **הניהול העצמי כלל אינו משפיע על הישגי התלמידים**. למשל, וויטי ושות'(Whitty et al., 1998) סקרו במחקרם את רפורמות הניהול העצמי שהונהגו באוסטרליה, בבריטניה, בניו זילנד, בשוודיה ובארה"ב. לטענתם, לא ניתן לומר כי בתי הספר בניהול עצמי משפיעים על הישגי התלמידים. קינג ואוזלר מציגים אף הם מחקר שנערך בניקראגואה המראה כי אמנם בתי ספר בניהול עצמי מקבלים החלטות פדגוגיות ואדמיניסטרטיביות רבות יותר לעומת בתי ספר מסורתיים, אך לזה אין השפעה על השגי התלמידים (King & Ozler,1998).

גם ממצאיו של קובולד (Cobbold, 2012), אינם תומכים בטענה כי ניהול עצמי משפיע על הישגי התלמידים. לטענתו, **אוטונומיה בית-ספרית הובילה במדינות שונות (ניו זילנד, שוודיה, ארה"ב ואנגליה) לסגרגציה חברתית גדולה יותר בין בתי ספר**. מחקר אחר שכלל השוואה לגבי השפעות הניהול העצמי ב-42 מדינות שופך אור נוסף על סוגיה זו, כאשר נמצא כי יישום הניהול העצמי מעלה הישגים בקרב תלמידים במדינות מפותחות ומפחית הישגים בקרב תלמידים במדינות מתפתחות. יחד עם זאת, לא נמצאה תמיכה לכך שאוטונומיה משפיעה באופן דיפרנציאלי על תלמידים אמידים ועל תלמידים המגיעים משכבות חלשות. הדבר מצביע על כך שרפורמות אוטונומיה אינן משפיעות על אי-השוויון בין התלמידים בעלי רקע חברתי שונה בכל אחת מהמדינות המפותחות או המתפתחות (Hanushek et al., 2011). אלן מוסיפה וטוענת כי **לא ניתן לבסס קשרים סיבתיים בין אוטונומיה בית-ספרית לבין הישגי תלמידים**. היא מסבירה את הצלחת התלמידים כפי שנמצאו באנגליה באמצעות משתני הרקע שלהם (Allen,

2010). גם **הראיות בעניין השפעתו של הניהול העצמי בשיקגו על תוצאות הלמידה שנויות במחלוקת,** כך יש המערערים על תוצאות המחקרים ומעלים ספק **אם ניתנה חשיבות מספקת לשינוי שחל בנתונים הדמוגרפיים של התלמידים בכל בית ספר** (קולדוול, 2003). כמו כן קובולד מצא במחקרו, שסקר את הניהול העצמי באוסטרליה, בניו זילנד, בארה"ב בשוודיה ובאנגליה, ש**לא נמצאה השפעה של יישום הניהול העצמי על חדשנות בהוראה ובתכנית הלימודים** (Cobbold, 2012).

בהמשך למחקרים אלו שהעלו ביקורת על הניהול העצמי, הציעו שני חוקרים – בריגס וולסטטר **שלושה גורמים המשפיעים על כך שמחקרים רבים אינם מוצאים תמיכה בניהול העצמי**. הם טוענים כי בראש ובראשונה **יש קושי למדוד בצורה טובה את השינויים ולקשר אותם באופן ישיר ליישום הניהול העצמי** (ניתן לראות זאת בביקורת שניתנה על-ידי אלן וקולדוול לעיל). בהמשך הם טוענים כי ישנם **קשיים רבים הקשורים בהטמעת מודל הניהול העצמי,** כיוון שהטמעתו דורשת **מאמץ ניכר מכל הגורמים המעורבים**. עוד הם מציינים קשיים בהטמעה הנובעים מ**האתגר בעבודה בסביבה המעוצבת על-ידי פוליטיקה מקומית ולאומית** (Briggs & Wohlstetter, 2003). בהמשך המאמר הם מנסים למפות את התנאים המאפשרים ניהול עצמי אפקטיבי (מפורט להלן).

תנאים להצלחת הניהול העצמי

לאור הממצאים הסותרים לגבי ההשלכות של הניהול העצמי על בתי הספר ומערכת החינוך, נעשה ניסיון על-ידי חוקרים שונים לבודד את הגורמים המשפיעים על כך שהטמעת הניהול העצמי תוביל לתוצאות. מתוך סקירה של מחקרים רבים, בריגס וולסטטר (2003) מתארים שמונה גורמי מפתח שנמצאו קשורים למודל מוצלח של ניהול עצמי, אשר מוביל לשיפור בהישגים, כאשר הם מגדירים מודל מוצלח כבתי ספר שמשתמשים באופן אקטיבי בניהול העצמי לצורך הבניה מחדש של פרקטיקות המיושמות בכיתה ובבית הספר:

- **חזון הממוקד בהוראה ולמידה אשר מתואם עם מדד לביצועי תלמידים שנקבע ברמה ארצית** (student performance standard). במחקרים עולה כי בתי ספר שהטמיעו מודל ניהול עצמי מוצלח הראו בסבירות גבוהה יותר עדות לכך שהם מחזיקים במאפיינים הבאים: א. יש להם חזון המקושר למדדים ארציים ומחוזיים; ב. הם השתמשו בחזון להנחות את קבלת ההחלטות. ו-ג. הם בחנו את החזון מדי תקופה כדי לוודא את הרלוונטיות שלו לביצועי בית הספר. (Sebring, Bryk & Easton, 1995 in: Briggs & Wohlstetter, 2003). בהקשר זה מציינים בריגס ושות' כי **במספר מחקרים צויין שהמדדים הארציים לא היו מחייבים מדי**, כך שהגורמים המעורבים בניהול עצמי חשו שהמדדים גמישים מספיק כדי שיהיה ניתן להתאים אותם לקונטקסט הבית-ספרי. החוקרים תיארו את הסטנדרטים ככאלו שהגדירו את ה"מה" או את התכנים של תכנית הלימודים, אך השאירו את ה"איך" או את הנושאים הפדגוגיים לפתחו של כל בית ספר.

- **סמכות משמעותית בקבלת החלטות** - לבתי ספר שבהם ניהול עצמי מוצלח היו סמכויות בקבלת החלטות בנושאים של תקציב, תכנית הלימודים וכוח אדם, והם השתמשו בסמכויות אלו ליצירת שינוי משמעותי בהוראה ולמידה בבית הספר. **עם זאת, אוטונומיה לבדה אינה מספיקה**, ובתי ספר שהשתמשו בסמכויות באופן פרודוקטיבי היו אלו שהדגישו בחזון שלהם למידה באיכות גבוהה, בתי ספר שהיו בעלי צוות איכותי ויכולת לעבוד בשיתוף פעולה.

- **ביזור סמכויות בבית הספר**– מחקר של CPRE[2] (in Briggs & Wohlstetter, 2003) מצא כי בתי ספר שבהם היה מודל מוצלח של ניהול עצמי ביזרו את מוקדי הכוח מעבר למנהל או למועצה יחידה, כך ש**בקבלת ההחלטות נכללים רבים מבעלי העניין בבית הספר**. הביזור נעשה על-ידי יצירת רשתות של צוותי קבלת החלטות הן אופקית (על-פי שכבת גיל), הן אנכית (על-פי מקצוע לימוד) והן צוותים הממוקדים ביוזמות נקודתיות כגון, טכנולוגיה או פיתוח מקצועי.

- **פיתוח ידע ומיומנויות של מורים המכוון לשינוי, קהילה מקצועית לומדת ושיתוף ידע**– בבתי ספר שהטמיעו ניהול עצמי מוצלח נוצר תהליך מתמשך של פיתוח ידע ומיומנויות שמטרתו להשפיע וליצור שינוי. בבתי ספר אלו בחרו פעילויות פיתוח מקצועי שענו לצרכים של התלמידים בבית הספר, ואשר התאימו למדיניות השינוי הבית-ספרית.

- **כלים לאיסוף והעברת מידע הקשור לסדרי העדיפויות בבית הספר**– בבתי ספר שהטמיעו ניהול עצמי מוצלח, נאסף מידע חשוב והופץ למגוון בעלי עניין הן בתוך בית הספר והן בקהילה הסובבת אותו. חלק מהמידע נאסף על-ידי בית הספר עצמו, וחלקו נמסר על-ידי גורם מחוזי, כאשר המידע כלל בין היתר מידע פיננסי, מידע לגבי ביצועי התלמידים, שביעות רצון וכדומה.

- **תגמולים כספיים ולא כספיים שניתנים לצורך מתן הכרה בהתקדמות בכיוון מטרות בית הספר** – מודל הניהול העצמי דורש מאמץ נוסף מצוות בית הספר כאשר רק מעט בתי ספר הצליחו להעניק תגמול למשתתפים במאמץ.עם זאת, ללא תגמול כזה עלו שאלות על-ידי גורמים שונים לגבי המידה שבה הרפורמה לניהול עצמי היא בת-קיימא. בבתי ספר מוצלחים בניהול עצמי, נצפו יותר תגמולים לא כספיים כגון, הוקרה של המשתתפים במאמץ ליישום הניהול העצמי על תרומתם בפורומים שונים.

- **מנהיגות משותפת בבית הספר של מורים ואנשי מנהל** - המנהל בבית הספר נמצא כגורם המשמעותי ביותר שמשפיע על יישום מודל מוצלח של ניהול עצמי. מנהלים אלו היו מוכוונים יותר לביזור הכוח, ליצירת הסכמה סביב מטרות בית הספר, לעידוד כלל המורים להשתתף במאמץ לשיפור בית הספר, לאיסוף מידע ולתגמול והוקרה של המשתתפים התורמים. מנהלים אלו התאמצו לייצר הזדמנויות ולהסיר מכשולים, כך שאחרים יוכלו לקבל על עצמם עמדות מנהיגות.

- **משאבים ממקורות חיצוניים לבית הספר**– בתי ספר שבהם ניהול עצמי מוצלח מצליחים לגייס משאבים מחוץ לבית הספר באמצעות פיתוח רשת של קשרים מקצועיים ופעילות יזמית בקהילת העסקים המקומית. בתי ספר מוצלחים נתרמו בצורה הטובה ביותר, כאשר המשאבים היו ממוקדים ביוזמות או חידושים מסוימים.

(Briggs & Wohlstetter, 2003)

בעקבות איתור הגורמים ליישום מוצלח, הוצעו על-ידי חוקרים שונים מספר **אסטרטגיות פעולה לצורך הטמעה של מודל מוצלח לניהול עצמי:**

---

[2] The Consortim for Policy Research in Education– גוף מחקר בנושאים של מדיניות חינוכית המורכב מחוקרים משבע אוניברסיטאות מובילות בארה"ב ביניהן הארוורד, סטנפורד וקולומביה.

1. **הקניית מיומנויות ניהוליות ברמה המקומית** - חוקרים מדגישים כי על מנת לגרום להצלחת הניהול העצמי יש צורך להקנות ולשפר יכולות ניהוליות ברמה המקומית וברמת בית הספר, הנדרשות להטמעת המודל (Gunnarsson et.al., 2004). קולדווילאף מוסיף ואומר שצריך להקנות מיומנויות ניהול הן ברובד של המורים בבית הספר (יכולת תכנון תכנית לימודים, פדגוגיה המבוססת על מחקר), והן ברובד של ההנהלה (מנהיגות אסטרטגית, ניהול משאבים, קביעת מדיניות ויכולת לבניית קהילה תומכת) (Caldwell, 2005).
2. **העצמת אנשי מנהלה, מורים, הורים** על-ידי ארגונם בקבוצות עבודה כמו מועצות בית-ספריות וועדות שונות (Wohlstetter,mohrman & Robertson, 1997).
3. **הדגשת הפיתוח המקצועי** כפעילות כלל מוסדית שוטפת (Wohlstetter et al., 1997).
4. **הפצה רחבה של מידע** כדי שכל המעורבים בבית הספר יהיו מעודכנים בפעילויות. (Wohlstetter et al, 1997).
5. **קיומו של חזון לגבי ייעוד בית הספר, ערכיו ומטרותיו**, אשר מדריך את תכנית הלימודים, ההוראה וקבלת ההחלטות (Wohlstetter et al., 1997).
6. יש מקום לשקול **רמה הדרגתית של אוטונומיה לבתי הספר** בהתאם לביצועיהם (Briggs & Wohlstetter, 2003)

במקביל להטמעת הניהול העצמי במערכות חינוך ברחבי העולם ולידע שנצבר בעולם לגבי ניהול עצמי של בתי ספר, נעשה גם בישראל ניסיון להטמיע את הניהול העצמי במערכת החינוך. בחלק הבא נסקור את אבני הדרך בהטמעת הניהול העצמי בישראל החל משנות ה-90 ועד למודל הניהול העצמי שהוחל ביישומו בשנה"ל תשע"ב, ואשר נמצא במוקד הערכה זו.

אבני דרך בהטמעת הניהול העצמי בבתי ספר היסודיים בישראל

להלן יוצגו אבני הדרך בהטמעת הניהול העצמי בישראל משנות ה-90 ועד היום:

- **מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי בשנות ה-90:** בשנות ה-90 פתח משרד החינוך במהלך להרחבת האוטונומיה של בתי הספר שכלל לאורך השנים 46 רשויות ובכ- 600 בתי ספר יסודיים. במקביל גובש המודל של "בית ספר בניהול עצמי" המעמיד במרכז את התלמיד, הכיתה והמורה והואצלו למנהל בית הספר ולצוות המורים סמכויות רחבות היקף ואחריות להישגי התלמידים. בשנת 1996 החל המעבר לניהול עצמי של בתי ספר. במסגרתו הועברו סמכויות ביצוע למוסדות החינוך בתחומי התקציב, התכנון הפדגוגי והערכת הישגים. משלב זה ציפו מכל בית ספר העובר לניהול עצמי להגדיר תכנית עבודה, ובה מטרות פדגוגיות ברורות, לדאוג למשוב על המטרות שנקבעו ולחתור לתהליכי קבלת החלטות פנימיים כדי להגביר מחויבות ואחריות לתוצאות החינוכיות. שינוי זה לווה בהתנגדות בייחוד בנוגע להאצלת סמכויות לבתי הספר ובצורך בהעברת סמכויות מידי גורמים מרכזיים (הן ברשויות המקומיות והן במשרד החינוך) והעברתן לידי בתי הספר (וולנסקי & פרידמן, 2003). למרות הקשיים הללו, במחקר שנערך בישראל אשר השווה את נתוני המיצ"ב בין בתי ספר ב"ניהול עצמי" לבתי ספר בניהול רגיל, נמצא כי הישגי התלמידים בבתי ספר ב"ניהול עצמי" גבוהים מהישגי התלמידים בבתי ספר אשר נמצאים בניהול רגיל (למעט מחוז דרום בו לא נמצא הבדל). כאשר **לניהול העצמי כשלעצמו יש השפעה חיובית על הישגי התלמידים באופן בלתי תלוי במגזר אליו הוא שייך, ברמת הטיפוח שלו או בוותק שלו בתכנית.** כלומר, בבית-ספר באותו סוג פיקוח ובאותו מדד טיפוח - הישגי תלמידיו יהיו גבוהים יותר אם הוא מנוהל בניהול עצמי בהשוואה לניהול רגיל (גלעדי, אסולין ושילד, 2005). באותו מחקר נמצא גם שבבתי ספר

בניהול עצמי שביעות רצון התלמידים גבוהה יותר, המורים תופסים את עצמם כשותפים בקבלת החלטות באופן גבוה יותר, ויש פחות בעיות משמעת (גלעדי ושות', 2005). בראשית שנות ה-2000 משרד החינוך פסק מלהעביר רשויות ובתי ספר לניהול עצמי. וניתן לומר שלמעשה הנושא של ניהול עצמי ירד מסדר היום.

❖ **במהלך 2008 פורסם דוח מבקר המדינה** בנוגע ליישום והטמעת מדיניות הניהול העצמי. בדיקת מבקר המדינה התבצעה ב- 5 רשויות (אשדוד, בית דגן, נס ציונה, פתח תקווה וקריית גת), ונעשתה בדיקה פרטנית עבור 14 בתי ספר (מתוך 85). מבקר המדינה קבע את המסקנות שלהלן:

- **נמצא כשל יסודי בתהליך קבלת ההחלטות**, היישום והניהול של משרד החינוך.
- הביקורת העלתה כי **משנת 2004 נזנח יישומה של מדיניות הניהול העצמי**. (עד ל- 2008 מועד כתיבת הדוח) בין 2004 ל- 2008 לא הצטרפו בתי ספר נוספים לניהול העצמי.
- אף שמודל הניהול העצמי יושם במאות בתי ספר ייסודיים **לא ביצע משרד החינוך משנת 2002 מחקר להערכת היישום של המודל**. בהיעדר מחקר להערכת תרומתו של המודל להשגת מטרות חינוכיות, לא ניתן לקבל החלטות בדבר היישום של מודל הניהול העצמי בעתיד.
- **משנת 2001 ועד 2008 לא בוצעה כל פעילות הכשרה או הדרכה בנושא הניהול העצמי**; עקב כך כל מנהלי בתי הספר, מנהלי מחלקות החינוך וגזברי הרשויות המקומיות שנבחרו לתפקידם במשך שבע שנים האמורות לא קיבלו הכשרה והדרכה בנושא ניהול עצמי של בתי ספר.
- בספטמבר 2002 מימן משרד החינוך **מחקר לבדיקת שלבי היישום ודרכי ההטמעה** של מודל הניהול העצמי. במסגרת ממצאי המחקר (בוגלר, גזיאל וניר 2002 אצל מבקר המדינה, 2009) **עלה כי הכנסת הניהול העצמי לא הובילה לשינוי מהותי בדפוסי הפעולה האופיינים בשגרת בית הספר**. שיעור גבוה של מורים לא יודעים דבר אודות מידת השליטה של הנהלת בית הספר במשאבים התקציביים של המוסד. המלצות צוות המחקר לקובעי המדיניות היו שעל מקבלי ההחלטות להבטיח שהסמכות לקבוע סדרי עדיפויות לעניין השימוש בתקציב בית הספר לא תינתן רק בידי המנהל אלא גם בידי המורים. כמו כן הומלץ לפתח כלי מחקר כמותי שיאפשר לבחון את תהליכי ההטמעה של מודל הניהול העצמי. מדוח מבקר המדינה ב- 2008 עולה כי **לא נמצאו מסמכים המלמדים כי גורמי ההנהלה במשרד החינוך דנו בממצאי המחקר. וכן, לא התקבלו החלטות הנוגעות להמשך יישום מודל הניהול העצמי לנוכח הממצאים שהועלו**. כך למעשה משרד החינוך לא ניצל את כלי ההערכה שגיבש ואת המחקר שביצע ולא העריך את יעילותו של מודל הניהול בבתי הספר שאימצו אותו.
- משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי ההפחתה שחלה במשך השנים בשיעור התקציבים שמקצה המשרד למימון יישומו של מודל הניהול העצמי פוגעת בעצם היכולת להשיג את יעדי התכנית וביכולתם של בתי הספר לפעול באופן מיטבי לטובת התלמידים.

❖ **במרץ 2011 התקבלה החלטת ממשלה מס. 2981:** ניהול עצמי- העצמת סמכויות המנהל בבית הספר. בהחלטה זו הוסכם על הרחבה והעמקה שלמעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי.

❖ **בינואר 2012 החלה הפעלת פיילוט לחידוש תהליך המעבר לניהול עצמי:** הפיילוט הוחל ב- 166 בתי ספר יסודיים ו- 17 רשויות מקומיות במחוזות תל אביב וחיפה. להלן מוצגת טבלה המרכזת את כניסת הרשויות ובתי הספר בתשע"ב לפיילוט המתבססת על מצגת מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי (משרד החינוך, 2012):

לוח 1: רשויות ובתי ספר שנכנסו לפיילוט ניהול עצמי בתשע"ב

מחוז	רשויות מקומיות				בתי ספר			
	ותיקות	חדשות	סה"כ	שיעור מיצוי מחוזי	ותיקים	חדשים	סה"כ	שיעור מיצוי מחוזי
ת"א	1	4	5	42%	26	22	48	26%
חיפה	5	7	12	41%	67	51	118	58%
סה"כ	6	11	17		93	73	166	

להלן מוצגת טבלה המרכזת את צפי כניסת הרשויות ובתי הספר בתשע"ג (מתוך מצגת מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי, 2012):

לוח 2: צפי כניסת הרשויות ובתי הספר לניהול עצמי בתשע"ג

מחוז	רשויות מקומיות				בתי ספר			
	ותיקות	חדשות	סה"כ (כולל תשע"ב)	שיעור מיצוי מחוזי	ותיקים	חדשים	סה"כ (כולל תשע"ב)	שיעור מיצוי מחוזי
ת"א*	4	1	10	67%	79	17	144	78%
חיפה	3	5	20	69%	16	28	162	79%
י-ם ומנח"י	1	5	6	33%	73	71	144	66%
צפון	3	13	16	17%	15	88	103	29%
סה"כ	11	24	52	21%	183	204	553	33%

❖ **יעד 2014**– 90% במחוזות ת"א, חיפה, ירושלים. 66% בצפון. 50% במרכז ודרום.

❖ **יעד 2015** – 90% בכל המחוזות: ת"א, חיפה, ירושלים, צפון ודרום.

❖ **יעד 2016** – צירוף יתרת הרשויות ובתי הספר.

הנחות יסוד העומדות בבסיס המעבר של בתי ספר לניהול עצמי בשנת 2012

ב"תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב" (עמ' 16) מוצגות הנחות יסוד אחדות העומדות בבסיס המעבר של בתי ספר לניהול עצמי:

- **צוות בית הספר מכיר את צורכי תלמידיו ואוכלוסייתו:** נוכח ההיכרות המעמיקה של צוות בית הספר עם התלמידים ועם צורכיהם, בהינתן לצוות מרחב אוטונומי, משאבים, כלים והכשרה, יידע הצוות להתאים את אמצעי ההוראה לצורכי התלמיד באופן המיטבי.

- **צורכי התלמידים משתנים:** העברת אוטונומיה ומשאבים לרשות בית הספר צפויה לצמצם נוקשות מינהלתית וסחבת בירוקרטית, ולשפר משמעותית את יכולת התגובה של בתי הספר לצרכים המשתנים של התלמידים.

- **הרחבת האוטונומיה הפדגוגית, הניהולית והכלכלית תורמת להעצמתם של מנהלים ומורים**, מעמיקה את מקצועיותם ומגבירה את תחושת השייכות, המחויבות, המסוגלות והאחריות שלהם: האוטונומיה עשוייה לתרום לשיפור יכולת ההשפעה של מורים ומנהלים, לחיזוק שביעות רצונם ולהפחתת נשירה של מורים חדשים וותיקים.

- **ניהול עצמי פדגוגי מיטבי מצריך משאבים ותקציבים ומתן מרחב לשיקול דעת בהפעלת המשאבים:** איגום משאבים ממקורות שונים והעמדתם לרשות בית הספר צפוי לאפשר לבית הספר להפעיל את המשאבים באופן המקדם את מטרותיו נוכח הצרכים שזיהה. בית הספר שבידו האחריות התקציבית, ינהג בחיסכון בשימוש במשאבים, וכן הוא צפוי להפנות זמן ותשומות לגיוס משאבים נוספים.

- **מתן אוטונומיה וסמכות לבתי הספר מאפשר גם לדרוש מבתי הספר להיות אחראים ומחויבים לתוצרים החינוכיים של בית הספר, קרי, לפתח אחריותיות (Accountability)**: פיתוח אחריותיות כרוך בדיווח על התוצרים החינוכיים של בית הספר לאור המשאבים השונים שעמדו לרשותו. לשם כך נדרש בית הספר לאסוף נתונים, לנתחם, לעבדם ולגבש תגובה הולמת לצרכים שעולים. אימוץ תרבות ארגונית של אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון על התוצרים החינוכיים אל מול יעדים ברורים שבית הספר הגדיר לעצמו, צפוי לייעל ולכוון טוב יותר את בית הספר להשגת יעדים אלו.

למעשה, הנחות היסוד הללו היוו גם את התשתית להטמעת הניהול העצמי בשנות ה-90. עם זאת, ישנם הבדלים בין יישום הניהול העצמי בשנות ה-90 ליישום הניהול העצמי ב-2012. הבדלים אלו יפורטו להלן:

יישום הניהול העצמי בשנות ה- 90 לעומת יישום הניהול העצמי בשנת 2012

מודל הניהול העצמי החדש דומה מבחינות רבות למודל שיושם בשנות ה-90, כך למנהל בית הספר חופש רב יותר לקבל החלטות הנוגעות לעדיפויות תקציביות ופדגוגיות וכן אפשרויות שונות לגיוס כספים נוספים. יחד עם זאת, בשני המודלים קבע משרד החינוך גבולות ברורים לניהול העצמי: בתי הספר מחוייבים לתכנית הלימודים הממלכתית הרשמית ולמכסת שעות הלימוד היומיות והשבועיות, הם כפופים להסכמי העבודה הקיבוציים, כאשר המורים מועסקים על-ידי משרד החינוך והמזכירות והשרתים מועסקים על-ידי הרשות. נוסף לכך, בתי הספר כפופים לבקרת כספים הנקבעת על-ידי הרשות המקומית ומשרד החינוך (גנאל, 2008; תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב).

עם זאת עולים מספר הבדלים בין יישום הניהול העצמי בשנות ה-90 לעומת יישום הניהול העצמי ב- 2012:

- **אופן גיוס הרשויות המקומיות ובתי הספר לניהול עצמי** - בניהול העצמי החדש הכניסה לניהול עצמי נתונה לבחירת הרשות המקומית. ברגע שברשות נתקבלה החלטה לעבור לניהול עצמי, כלל בתי הספר מחוייבים

למעבר. לעומת זאת, מראיונות הרקע עלה כי בניהול העצמי של שנות ה-90 כל בית ספר קיבל החלטה באופן עצמאי, ועבודת משרד החינוך הייתה ישירות מול כל בית ספר.

- **הקמת מינהלת**– בהמשך לנקודה הקודמת, בשנות ה-90 מובילי הניהול העצמי ממטה משרד החינוך עבדו ישירות מול בתי הספר.. לעומת זאת, במהלך הנוכחי הוקמה מינהלת ניהול עצמי שמטרתה ליווי ותמיכה בהטמעת הניהול העצמי ברשויות ובבתי הספר. נוסף לכך, כחלק מהמינהלת ישנם ממונים מחוזיים שממוקמים במחוז ועובדים מול כל הרשויות ובתי הספר שעוברים לניהול עצמי באותו מחוז.

- **תוספת תקציב**: בניהול העצמי החדש נוסף תקציב דיפרנציאלי בסך 200 ש"ח לתלמיד, שלא היה קיים במודל הניהול העצמי של שנות ה-90. תוספת התקציב לעובד סיוע בניהול עצמי (כ-130 ש"ח לתלמיד) הייתה במודל הישן וקיימת גם במודל החדש.

- **מאגר מידע כספי** – במהלך 2013 עתיד לקום מאגר מידע כספי, אשר אליו יזינו בתי הספר השותפים למהלך הניהול העצמי הנוכחי את ההכנסות וההוצאות שיהיו להם. כלי זה נועד לאפשר בקרה על ניהול הכספים על-ידי הרשות ועל-ידי משרד החינוך. כלי זה הוא חדש וייחודי ליישום הניהול העצמי החדש.

- **הרקע שבו הוטמע המעבר לניהול עצמי** – נוסף על ההבדלים במודל המעבר לניהול עצמי עצמו, מראיונות הרקע ניכר כי המעבר לניהול עצמי שיושם בשנות ה-90 הוטמע בסביבה שבה למנהל ניתן באופן יחסי חופש פעולה רב בנושא הפדגוגי ובגמישות בשעות הלימוד. בהטמעה הנוכחית ניכר כי מערכת החינוך ממורכזת יותר והגמישות הפדגוגית שניתנת למנהלים קטנה משמעותית.

מאפייני בתי הספר ברשויות שעברו לניהול עצמי במתכונתו החדשה

בשל הבחירה שניתנה לרשויות להיכנס או לא להיכנס למהלך בשלב הפיילוט, ישנם מאפיינים הייחודיים לבתי הספר ברשויות שבחרו להיכנס. למרות הרצון לערוך ההשוואה ברמת הרשויות, מספר הרשויות נמוך מדי לצורך השוואה תקֵפה, ועל כן ההשוואה היא רק ברמת בתי הספר.

ההשוואה נעשתה בשתי רמות:

- השוואה בין בתי הספר שנכנסו למהלך בשנה"ל תשע"ב לכל היתר, על-פי משתני רקע מרכזיים: מגזר ופיקוח, גודל בית הספר המתבסס על מספר הכיתות בבית הספר, גודל בית הספר המתבסס על מספר התלמידים בבית הספר ומדד טיפוח.[3]

- מבין בתי הספר שנכנסו לניהול העצמי בגרסתו החדשה נתייחס להבדלים בולטים בין בתי הספר הוותיקים שנכנסו למהלך המחודש לבין בתי הספר החדשים שזו להם השנה הראשונה בניהול עצמי, כיוון שלאורך הדוח עולים הבדלים בתפיסות בין ותיקים לחדשים בניהול עצמי.

[3] יש לציין כי בשתי הקבוצות ישנם בתי הספר שעברו למודל ניהול עצמי במהלך שנות ה-90, אך כיוון שאין מידע לגבי מידת יישום הניהול העצמי במחוזות בהן לא בוצע הפיילוט, לא ניתן לזהות אותם במדויק.

השוואה בין בתי הספר בניהול עצמי לבין בתי הספר שאינם בניהול עצמי[4]

מגזר ופיקוח: מרבית בתי הספר בניהול עצמי הם ממלכתיים בהשוואה למחצית מיתר בתי-הספר (66% בהשוואה ל-49% בהתאמה). אחוז דוברי הערבית (20%) והממ"ד (15%) נמוך יותר בקרב בתי הספר בניהול עצמי בהשוואה לחלקם ביתר בתי הספר (25% ו- 26% בהתאמה).

מספר כיתות מקבילות: מספר הכיתות הממוצע בבתי הספר שבניהול עצמי דומה לזה שביתר בתי-הספר (כ-15 כיתות בממוצע)

מספר תלמידים: מספר התלמידים הממוצע בבתי ספר בניהול עצמי דומה לזה שביתר בתי-הספר (כ-400 תלמידים), כן דומה אחוז בתי הספר בניהול עצמי בהם מספר התלמידים קטן מ-251, ליתר בתי הספר (כ-20% מבתי הספר בכל קבוצה).

מדד טיפוח: ממוצע מדד הטיפוח בבתי הספרשבניהול עצמי דומה ליתר בתי ספר (5.4 בהשוואה ל- 5.5). אולם, נראה כי שיעור בתי הספר המבוססים בקרב בתי הספר בניהול עצמי גבוה מעט יותר מיתר בתי הספר (36% בהשוואה ל-30%), על חשבון חלקם של בתי הספר בעלי עומק טיפוח בינוני (19% מבתי הספר שבניהול עצמי בהשוואה ל-24% מיתר בתי הספר). נמצא אחוז דומה של בתי הספר בעלי עומק טיפוח רב בשתי הקבוצות (46%).

השוואה בין בתי הספר הוותיקים בניהול עצמי לבין בתי ספר חדשים בניהול עצמי[5]

מגזר ופיקוח: בבחינת המאפיינים של בתי הספר שעברו לניהול עצמי במהלך תשע"ב, ניכרים הבדלים בין בתי ספר שכבר היו בניהול עצמי משנות ה-90 לבין בתי ספר שחדשים בניהול עצמי. כך רוב בתי הספר הוותיקים בניהול עצמי שנכנסו למהלך המחודש הם ממלכתיים (76%), לעומת כמחצית מבתי הספר שחדשים בניהול עצמי (52%). בקרב בתי הספר החדשים יש אחוז משמעותי של בתי ספר ממגזר דוברי ערבית (38%) בהשוואה לאחוז קטן בקרב בתי הספר הוותיקים (5%). עם זאת, בקרב בתי הספר הוותיקים יש אחוז משמעותי יותר של בתי ספר השייכים לפיקוח ממ"ד (18% בהשוואה ל-10%).

גודל בית הספר: כאשר נבחן גודל בית הספר על-פי מספר הכיתות, הממוצע נמצא די דומה בין בתי ספר ותיקים וחדשים בניהול עצמי (14.8 ו-15.7 בהתאמה). כאשר נבחן על-פי מספר תלמידים בבית הספר נראה כי ממוצע מספר התלמידים בבתי ספר ותיקים מעט נמוך יותר (383.6 לעומת 417.8), ובהתאם גם אחוז בתי הספר בעלי מספר תלמידים קטן מ-251 גבוה יותר (23% לעומת 16%).

מדד טיפוח: ביחס למדד הטיפוח, נראה כי בקרב בתי ספר וותיקים בניהול עצמי יש אוכלוסייה חזקה יותר בהשוואה לבתי ספר חדשים בניהול עצמי. כך ממוצע מדד הטיפוח בבתי הספר הוותיקים (5.0) נמוך מעט יחסית לבתי הספר החדשים (5.8) ובהתאם, אחוז בתי הספר עם צורכי טיפוח גדולים נמוך יחסית בקרב בתי הספר הוותיקים (39%) וגבוה יחסית בקרב בתי הספר החדשים (55%). ואחוז בתי הספר בעלי צורכי טיפוח נמוכים גבוה יחסית בקרב בתי הספר הוותיקים (44%) לעומת בתי הספר החדשים (25%).

---

[4] ראה נספח 1 טבלה מס' 1.
[5] ראה נספח 1 טבלה מס' 2.

מהלכים מרכזיים בהפעלת הניהול העצמי בבתי הספר

ב"תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב" הוגדרו הנחיות למעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי בארבעה נושאים: השלב המקדים להטמעת הניהול העצמי, מודל ההפעלה הכלכלי-תפעולי, מודל ההפעלה הפדגוגי-ניהולי וההכשרה.

השלב המקדים להטמעת הניהול העצמי

על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, לצורך התנעת המהלך למעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי נדרשו שני מהלכים מקדימים:

- **גיבוש מדיניות ועקרונות פעולה לניהול העצמי** על-ידי מינהלת הניהול העצמי ומטה משרד החינוך.
- **רתימת רשויות מקומיות למהלך והחתמתן על "מסמך הבנות"**. הצטרפות הרשות המקומית למתכונת הניהול העצמי מותנית בחתימה על "מסמך הבנות" בין משרד החינוך לרשות המקומית אשר מעגן, בין היתר, את הכללים והנהלים הכלכליים והתפעוליים למעבר בתי הספר לניהול עצמי.

המודל התפעולי-כלכלי והמודל הניהולי פדגוגי בניהול עצמי מתוארים בפירוט במסגרת תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, ומפורטים בהמשך, אולם במסגרת "מסמך ההבנות" עליו חותמים הרשות ומשרד החינוך ישנם דגשים לגבי דרכי הפעולה ותחומי האחריות של הרשויות, בתי הספר ומשרד החינוך אותם נציג כאן:

הרשויות: נדרשות לגבש חוברת נהלים לבתי הספר בשיתוף עם מנהלי בתי הספר, לוודא את קיומו של חשבון בנק שהינו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי. על הרשות לגבש תקציב בית-ספרי, סל לתלמיד ותחומי אחריות לבית הספר ומועצת הרשות נדרשת לאשר תקציב נפרד לכל אחד מבתי הספר שיעברו לניהול העצמי. הרשות צריכה לוודא כי מתקיים ניהול חשבונות ונהלי עבודה בבית הספר, ולדאוג שלכל בית ספר בניהול עצמי קיים מונה נפרד להוצאות התפעול השונות בבית הספר ושההוצאות משולמות מחשבון הניהול העצמי.

בית הספר: "מסמך ההבנות" קובע כי בית הספר יכול ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות אשר ישולמו מחשבון הניהול העצמי. נוסף לכך, בית הספר יכול לאשר שימוש נוסף במתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות. על הרשות לאפשר לבית ספר בניהול עצמי להעסיק כוח עזר נוסף באמצעות הרשות המקומית או תאגיד של הרשות. מסמך ההבנות מדגיש כי ניהול תשלומי הורים ייעשה בחשבון נפרד של בית הספר, בעוד שתרומות שייגוייסו לטובת בית הספר ממקורות שאינם הורים יועברו לחשבון הניהול העצמי.

ביקורת: מנהל אגף החינוך ברשות המקומית והמפקח הכולל על בתי הספר אחראיים להקמת ועדת הליווי הבית-ספרית, אשר אחראית על ליווי בבנייה ופיקוח על יישום תכנית העבודה. הרשות המקומית תהיה אחראית על הבקרה והביקורת של הניהול הכספי של בתי הספר.

משרד החינוך: מצידו,מתחייב לתקצב משאבים שונים עבור הניהול העצמי: חומרי לימוד ואגרת שכפול, השתתפות בשכר עובדי שרותים, השתתפות בשכר עובדי מנהל, השתתפות בתוספת ניהול עצמי. משרד החינוך מתחייב לגבש וליישם מערך הכשרה למנהלי בתי הספר, לצוות החינוכי, למפקחים ולרשות המקומית.

מודל הפעלה כלכלי-תפעולי

על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, בבסיס המודל הכלכלי של בתי ספר בניהול עצמי עומד איגום של מרב המשאבים הגמישים המוקצים לבית הספר ממקורות שונים (משרד החינוך, רשות מקומית ומקורות נוספים), והעברתם לרשות בית הספר, כך שהמשאבים יהיו זמינים לבית הספר והוא יוכל להפנותם לטובת היעדים והצרכים שהגדיר לעצמו. יצירת אוטונומיה ומרחב כלכלי נועדה לעודד אחריות, מודעות וחיסכון בניהול המשאבים של בית הספר. מודל זה מורכב משני חלקים עיקריים:

- איגום המשאבים הגמישים (משאבים שאינם שכר לימוד ואינם חלק מפעילויות תומכות לטובת פעילויות חינוך כגון הסעות, קב"סים, קב"טים, פסיכולוגיים) ממשרד החינוך ומהרשות המקומית ל "סל התלמיד"והקצאתם לבית הספר

- מודל תפעולי לניהול משאבי בית הספר בניהול עצמי, הכולל תשתית מינהלתית לניהול כלכלי אוטונומי של בית הספר ולאיגום משאבים ממקורות נוספים

מודל התקצוב "סל תלמיד": ייקבע סל תקצוב לתלמיד שהרשות המקומית ומשרד החינוך יתחייבו להעמיד לטובת בתי הספר היסודיים במטרה להבטיח תקציב בית-ספרי, שיגדיל את עצמאותו הניהולית של מנהל בית הספר, ושיאפשר ייזום פעילויות חינוכיות בבית הספר. המעבר לניהול עצמי יהיה מלווה בתוספת משאבים משמעותית שעיקרה תמומן על-ידי המדינה. כאשר "סל התלמיד" המינימלי שרשות מקומית שמצטרפת למודל הניהול העצמי תידרש להעמיד לרשות בתי הספר שבאחריותה הינו 1,484.13 ₪ לתלמיד (בתשע"ב), לא כולל גבייה מההורים על-פי העקרונות הבאים:

- במעבר לניהול העצמי, יינתן לרשות המקומית סיוע בגיבוש "סל התלמיד" הרשותי. לצורך כך על הרשות לנתח משאבים המוקצים לבתי הספר על-ידה בפרמטרים השונים, לאגמָם ולהמירם למודל "סל התלמיד". **בכל מקרה לא יפחת סל התקצוב החדש מהתקצוב לבתי הספר הנהוג ערב הכניסה לניהול העצמי**.

- "סל התלמיד" יכלול תקציב הוצאות בגין הפרמטרים הבאים: הוצאות תפעול (טלפון, מים, חשמל, אחזקת מחשבים, אינטרנט, גינון, לא כולל ניקיון), עלויות העסקת כוח עזר נוסף, שיפוצים קטנים ובדק בית, חומרים והצטיידות (חומרי לימוד ומלאכה, חומרי ניקוי וציוד לניקוי, מכשירי לימוד, ציוד לחינוך גופני, ספרים לספריות ועוד), אחזקה ותיקוני ציוד (ציוד משקי, מזגנים, מדפסות מחשבים ומכונות צילום משרדי וריהוט, מתקני ספורט, ציוד אור- קולי), דמי שכפול ותקצוב ייעודי עבור יוזמות פדגוגיות ופרויקטים לימודיים.הרשות המקומית תבחן אפשרות להעביר עלויות העסקת עובדי מנהל ושירותים, וכן תקציב שיפוצי הקיץ (כולו או חלקו) לחשבון בית הספר. ניתן לראות את פירוט מרכיבי התקציב וכן השתתפות משרד החינוך בכל מהמרכיבים ב"סל התלמיד" ב

- לוח 3 להלן.

לוח 3: פירוט המקורות השונים מהם מורכב "סל התלמיד" המינימלי ושיעורההשתתפות של משרד החינוך בתקצוב:

	"סל תלמיד" לשנה (משרד החינוך+ רשות מקומית)		
	עלות כוללת	תקצוב המשרד	מה השתנה?
חומרים	58	השתתפות דיפרנציאלית	לא השתנה
אגרת שכפול	33		
עלויות תפעוליות שאינן שכר (חומרי ניקוי, חשמל, מים, אחזקה, תיקונים, ציוד, ריהוט)	113		תקצוב נורמטיבי של הרשויות
סיוע לניהול עצמי	151	131	תוקצב בעבר עבור בתי הספר בניהול עצמי
תוספת לתלמיד במסגרת ניהול עצמי	200	50-200	מרכיב חדש
סה"כ סל תלמיד מינימלי שיועבר ישירות לחשבון בית הספר	555		
עובדי שירותים (שרתים)	701		מעבר משיטת תקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי תלמיד
עובדי מינהל (מזכירים)	228		
סה"כ "סל תלמיד" שינוהל באמצעות הרשות המקומית*	929		
סה"כ "סל תלמיד" מינימלי	1,484		

- ב"סל התלמיד" שיגובש ברשות המקומית יוגדרו באופן ברור תחומי האחריות הכלולים בתקציב הבית-ספרי ומועברים לבית הספר, ואֵילו תחומי אחריות אינם כלולים ויישארו באחריות הרשות המקומית.

- מוצע כי "סל התלמיד" שיגובש ברמת הרשות המקומית יבטא **העדפה מתקנת לבתי ספר קטנים**, בתי ספר שיש בהם **יום חינוך ארוך**, בתי ספר שיוגדרו **"חלשים" או "חריגים"**, ובתי ספר **שהמבנה שלהם ישן במיוחד**.

- **המודל התפעולי- הרשות המקומית כתאגיד מְרַכֵּז**: במסגרת המודל התפעולי מהווה הרשות המקומית את "המטרייה" המשפטית- נורמטיבית למימוש האוטונומיה הכלכלית של בית הספר. בתי הספר מקבלים שירותים, מבצעים התקשרויות ומנהלים את חשבונם העצמאי באמצעות הרשות המקומית, והיא זו שאחראית על הליווי ועל הבקרה הכספית של בתי הספר. כל רשות מקומית נדרשת לחתום על "מסמך הבנות" למעבר לניהול עצמי. נוסף לכך, נדרשת כל רשות לגבש ולפרסם חוברת נהלים, המפרטת נהלים והוראות מינהלתיות שונות בדבר אופן הפעולה של בתי הספר בניהול עצמי בהסתמך על מסמך ההבנות. המרכיבים המרכזיים במודל התפעולי הם כדלהלן:

- **חשבון בנק נפרד המנוהל ברשות המקומית-** לכל בית ספר ייפתח חשבון בנק נפרד, בבעלות הרשות המקומית, **שישמש את בית הספר וינוהל על-ידיו**. לחשבון זה יועבר תקציב "סל התלמיד", וכן תקציבים ממקורות נוספים כגון, הכנסות מפעילות המתבצעת בבית הספר או מהשכרת מתקני בית הספר. בית הספר יהיה חשוף באופן שוטף לתקציבו וליתרת חשבונות ויעביר לרשות דוחות כספיים במתכונת ובסטנדרט קבוע. כאשר **לא תיתכן חריגה מתקציב בית הספר ובאחריות הרשות המקומית לוודא ולבקר זאת**.

- **רכש והתקשרות-** בית הספר יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות. התשלום יבוצע ישירות על-ידי בית הספר וישולם מחשבון הניהול העצמי. כל התקשרות או רכש יאושרו על-ידי מורשי החתימה בחשבון הניהול העצמי, והרשות תוודא כי ההתקשרויות יבוצעו בהתאם למסמך ההבנות ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות ורכש של הרשות המקומית.

- **הפעלה של פעילויות נוספות בבית הספר והשכרת מתקני בית הספר-** מנהל בית הספר יוכל לאשר שימוש במבנה בית הספר ובמתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל בנושא "פתיחת בתי הספר לפעולות בשעות אחה"צ והערב". כאשר **בכל מקרה של הסכם לשימוש במתקני בית הספר לאחר שעות הלימודים תועבר לכל הפחות 70% מהתמורה לחשבון הניהול העצמי**. יתרת התמורה תועבר לרשות המקומית ותשמש לצורך יעדים אחרים בתחום החינוך המוניציפאלי.

- **תשלומי הורים-** חשבון הניהול העצמי אינו כולל תשלומי הורים וייעודם. ניהול תשלומי ההורים ייעשה בחשבון נפרד של בית הספר.

- **תרומות-** תרומות שייגוייסו לטובת בית הספר (לא על-ידי הורי התלמידים) יועברו לחשבון הניהול העצמי.

- **העסקת עובדי עזר נוספים-** אם בתי הספר בניהול עצמי מעוניינים בהעסקת עובדי עזר נוספים, העסקה שכזו מכספי הניהול העצמי תיעשה דרך הרשות המקומית או תאגיד של הרשות. נוסף על כך, אין אפשרות להעסיק מורים נוספים מתקציב זה, מורים‌ימשיכו להיותמועסקים על-ידי משרד החינוך כעובדי מדינה.

- **העסקת עובדי מנהל ושירותים-** הרשות המקומית תוכל להמשיך להעסיק עובדי מינהל ושירותים באופן ישיר או לחילופין תוכל להעביר את התקציב הדרוש לצורך העסקתם לחשבון הניהול העצמי, ועלות ההעסקה תשולם על-ידי בית הספר. מנהל בית הספר יבחר כוח אדם אדמיניסטרטיבי חדש המועסק בבית ספרו, וכל ניוד או הפסקת עבודה של כוח אדם תיעשה ביוזמתו ובהסכמתו, בתיאום עם הרשות המקומית.

מודל ההפעלה הפדגוגי-ניהולי

על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, **מטרתו של המודל הפדגוגי היא להקנות לבתי הספר את המסגרת ואת הכלים להגשים את מטרות הניהול העצמי**. לבית הספר בניהול עצמי ניתנות גמישות ניהולית, תקציבית ופדגוגית אשר מאפשרות את יישום והטמעת עקרונות הניהול העצמי שבתורם יובילו לעלייה ברמת ההישגים הלימודיים של התלמידים, וטיוב והשבחת האקלים הלימודי והחברתי בבית הספר.

האוטונומיה והגמישות הפדגוגית שניתנים למנהל באים לידי ביטוי במרכיבים הבאים:

1. **גמישות במסגרת הפעלת השעות לרבות השעות הפרטניות ללמידה** כמפורט להלן:
   א) בבחירת המקצוע והנושא שיילמדו בשעות הפרטניות ללמידה.
   ב) עד 10% מסך שעות הלימוד במקצועות הלימוד המחייבים.
   ג) באופן חלוקת השעות במהלך השנה.
2. **גמישות בקידום ובפיתוח המקצועי של צוות בית הספר**:
   א) יועמד לרשות כל בית-ספר "שובר הדרכה" בסך של 21 שעות, והוא יוכל להחליט על אופן השימוש בו בהתאם ליעדי בית הספר וצרכיו.

ב) נוסף לכך, יועמדו לרשות כל בית-ספר 60 שעות בשנה למשך שלוש שנים (וסה"כ 180 שעות) לצורך עריכת השתלמויות פנים בית-ספריות.

3. **גמישות בייזום בפיתוח וביישום תכניות:** הניהול העצמי יאפשר לבתי הספר לממש ביצוע תכנון ארוך טווח של היעדים והמטרות ולאורם לתכנן ולהקצות משאבים, לפתח יוזמות ייחודיות של מורים ולהפנות תקציב למימושן, לפתח את הסביבה החינוכית לימודית ולקדם תכניות ייחודיות.

על-פי המודל ישנם חמישה עקרונות פדגוגיים ניהוליים מרכזיים לבית ספר בניהול עצמי (תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב):

1. מוקד שליטה פנימי והכוונה עצמית: בית הספר עצמאי להחליט מהם סדרי העדיפויות הבית-ספריים, לבנות תכנית עבודה מקושרת תקציב,להתאים את שיטות ההוראה, את שיטות ההערכה ואת הזדמנויות הלמידה למציאות הבית-ספרית, ומפנה את המשאבים המתאימים ליעדים שהגדיר. כאשר בית הספר מכוון למתן מענה מיטבי לכלל התלמידים: תת-משיגים, בעלי צרכים מיוחדים, מצטיינים ונורמטיביים.

2. האצלת סמכויות והעצמת המנהל והצוות החינוכי: בית הספר מאמץ גישה ביזורית, שלפיה כל הצוות החינוכי שותף מרכזי והכרחי בכל התהליכים המתרחשים בבית הספר: גיבוש חזון בית הספר, הגדרת המטרות והיעדים ובבניית תכנית עבודה והערכתה.

3. בית הספר כארגון לומד: בית הספר בניהול עצמי עוסק בלמידה ארגונית מתמשכת. בית הספר מפתח ומקיים מערך לימודים פנים בית-ספרי בהתאם לצרכים שזיהה ובהתאם ליעדים שהציב. קיימות מסגרות של למידת עמיתים מתוך הערכה לידע הקולקטיבי והמעשי של המורים.

4. אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון ("אחריותיות"): בית הספר בניהול עצמי, בהיותו ארגון עצמאי, מגביר את אחריותו ומחויבותו לתהליכים ולתוצרים החינוכיים שלו הן מול התלמידים, והן מול הגורמים הממונים. הערכת מידת ההצלחה של בתי הספר במעבר לניהול עצמי תיעשה על-פי מידת השינוי בהישגים הלימודיים, באקלים בית הספר ובשביעות הרצון של התלמידים והמורים.

5. פיתוח יחסי בית ספר–סביבה: בית הספר בניהול עצמי פועל כמערכת פתוחה המקיימת יחסי חליפין עם סביבתה. בית הספר קשוב לצרכי הקהילה ולפוטנציאל הקיים בתוך בית הספר ומחוצה לו, פועל למימוש הפוטנציאל הקיים לקידום ולשיפור בית-ספרי. בית הספר תופס את עצמו כישות חינוכית בקהילה.

מערך הכשרה וליווי לתמיכה באוכלוסיות שונות בשנת המעבר

על מנת שבתי הספר ובעלי תפקידים שונים שעובדים מולם, יוכלו לבנות את זהותם בהלימה למאפייני הניהול העצמי, יידעו לגזור את המשמעויות הפדגוגיות והארגוניות המתבקשות עם ההצטרפות לניהול העצמי ויידעו לממש את האוטונומיה התקציבית והפדגוגית שניתנת להם, נדרשים למידה, העשרה ליווי ותמיכה, תיאורטיים ויישומיים, לבעלי התפקידים בעשייה החינוכית בכלל ולמנהלי בית הספר בפרט.

מערך ההכשרה הליווי והפיתוח המקצועי מתחלק **לשלושה שלבים מרכזיים**:

- השלב המקדים (טרום הכניסה של בתי הספר לניהול העצמי).

- שלב ההטמעה (שנתיים ראשונות של כניסת בית הספר לניהול העצמי).
- שלב הפיתוח (שנת הלימודים שלאחר שנת ההטמעה).

אוכלוסיות היעד לתכנית ההכשרה והליווי הן:

צוותי הטמעה להפעלת הניהול העצמי, ברמת משרד החינוך (יחידות מטה, מפקחים ובעלי תפקידים במחוזות), ברמת הרשות המקומית (ראשי רשויות, מנהלי מחלקות חינוך, גזברים, מזכירות ועוד), וברמת בתי הספר (מנהלים, צוות ניהולי, כוח אדם מינהלי ועובדי הוראה).

לגבי כל אחד מהשלבים מוגדרות מסגרות הכשרה וליווי ואוכלוסיות היעד למסגרות אלו:

1. בשלב המקדים (טרום הכניסה של בתי הספר לניהול העצמי)

- **מפגשי חשיפה-** הכרת תפיסת הניהול העצמי: עקרונות, מטרות ומאפיינים. זהו מפגש של נציגי המינהלת עם גורמים שונים (גורמים ברשות, גורמים במחוז, מפקחים ומנהלים).

2. בשלב ההטמעה (שנתיים ראשונות של כניסת בית הספר לניהול העצמי)

- **קורס ניהול עצמי-המנהלים** עוברים קורס שכולל למידת תחומי ידע הנדרשים לניהול עצמי ביניהם פיתוח יוזמות בית-ספריות ויישום תחומים שנבחרו על-ידי המנהל במנגנונים בעלי השפעה ונראות בבית הספר.
- **ייעוץ ארגוני** לרשות המקומית, לבתי הספר ולמחוז כדלקמן:

- **ברשות המקומית -** היועץ הארגוני יסייע בגיבוש מדיניות החינוך היישובית ובחינת ההלימה לעקרונות הניהול העצמי, בתכנון ביצירה ובמיסוד של תשתית ארגונית ליישום המדיניות הזו, וכן בגיבוש תכנית עבודה רשותית ליישום והטמעת הניהול העצמי ובהבניית השותפות הפדגוגית בין הרשות המקומית לבתי הספר.

- **בבתי הספר** - היועץ הארגוני יסייע בגיבוש חזון, הגדרת מטרות, יעדי בית הספר וסדרי העדיפויות הבית-ספריים. וכן יסייע בהכנת תכנית העבודה המפורטת המבטאת אינטגרציה בין ההיבטיים הפדגוגיים והניהוליים.

- **במחוז** נדרש יועץ ארגוני לרכז ולהדריכת היועצים הארגוניים הפועלים ברשויות ובבתי הספר במחוז, לייעץ לממונה המחוזי בהטמעת הניהול העצמי במחוז ולייעץ למנהלת הניהול העצמי בתהליכים שונים.

- **ייעוץ כלכלי** לרשות המקומית, לבתי הספר ולמחוז כדלקמן:

- **ברשות המקומית -** היועץ הכלכלי יסייע בגיבוש תכנית עבודה רשותית ליישום והטמעת הניהול העצמי ברשות בהיבטים הכלכליים והתפעוליים, על מנת לממש את מסמך ההבנות, ליישם הפרדת מונים והסדרת עלויות תפעול נוספות, לגבש ולתקף "סל התלמיד" ותמחור שירותים עירוניים, לנסח ולתקף חוברת נהלים רשותית, לקיים מעקב ובקרה אחר מימוש מתווה היישום הכלכלי תפעולי ברשויות.

- **בבתי הספר** - היועץ הכלכלי יעריך את מוכנות בית הספר לניהול עצמי בהיבטים כלכליים תפעוליים, יסייע בהטמעת נהלים תפעוליים ובבניית תקציב בית-ספרי ועבודה עם דוחות.

- **במחוז** - נדרש היועץ הכלכלי להדריך ולהנחות את היועצים הכלכליים במחוז, לרכז את עבודת היועצים במחוז יחד עם הממונה המחוזי, לייעץ לממונה המחוזי בהטמעת הניהול העצמי במחוז ולהשתתף בוועדות ובדיונים ברמת המטה.

- **<u>השתלמויות</u>** למנהלי ביתי ספר- למידת נושאים ותכנים שונים הקשורים ל תפיסת ניהול עצמי, כגון, ניהול והעצמת כוח אדם בבית הספר, ניהול שותפיות ועוד.

- **<u>יום עיון</u>** למפקחים ולבעלי תפקידים ברשות המקומית.

- הכשרה למודל הניהול העצמי במסגרת **<u>הפיתוח המקצועי של המפקחים</u>**.

3. שלב הפיתוח (שנת הלימודים שלאחר שנת ההטמעה)

- יוצעו למנהלי בתי ספר **<u>קורסים לפיתוח מקצועי</u>** לשם הרחבת הלמידה וההעצמה של הניהול העצמי בנושאים כגון, יזמות וגיוס משאבים, מיתוג העשייה החינוכית של בית הספר והקהילה ועוד.

- יוצעו למנהלי בתי ספר הכשרות לפיתוח מיומנות הנחייה והדרכה לצורך העברת ידע בנוגע ליישום עקרונות הניהול העצמי בקרב מנהלים צעירים ובקרב קבוצת מורים בבית הספר.

- יוצע למנהלי בתי ספר להשתתף **בוועדות לקידום הניהול העצמי** בהיבטים שונים.

בהמשך למנגנוני ההכשרה הליווי מוצעים מנגנוני בקרה ותמיכה שיופעלו בכל השלבים:

4. מנגנוני הערכה בקרה ותמיכה:

- **ועדה מלווה בית-ספרית -** זהו פורום מייעץ, מלווה ותומך להנהלת בית הספר בגיבוש וביישום המדיניות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר. במסגרת הוועדה יתקיים דיון תקופתי מוסדר בכלל התשומות, התהליכים והתוצרים של בית הספר, הן הפדגוגיים והן הכלכליים, ולחשיבה משותפת אודות סוגיות וקשיים העולים מהשטח. חברי הוועדה הינם: מנהל בית הספר (מרכז הוועדה), מפקח כולל או נציגו, מנהל מחלקת חינוך או נציגו, נציג הגזברות, נציג המורים, נציג ההורים. סמכויות הוועדה הינן אישור תכניות העבודה המתוקצבות של בית הספר, בהיבט הפדגוגי ובהיבט הכלכלי.

- **פורום המ"מים (מ. אגף חינוך, מפקח, מנהלים)** ללמידת עמיתים. לימוד משותף של סוגיות יישומיות בתהליך המעבר לניהול עצמי, וכן בהמשך היישום,הכולל הצפת מקרי בוחן לפתרון, שיתוף בהצלחות ויצירת מהלכי שיתוף ולמידה ממנהלים מנוסים. הפורום משמש גם כמנגנון תמיכה וכזירה ליצירת שיתופי פעולה בין הרשות, המפקח ובתי הספר.

תוצאות מצופות מיישום הניהול העצמי

ממסמכי הניהול העצמי, ביניהם תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב ומסמך ההבנות, וכן משיחות עם אנשי המינהלת עלו מספר תוצאות המצופות מיישום הניהול העצמי בטווח הרחוק:

1. **שיפור הישגי החינוך ברמת המחוז הרשות ובית הספר-** בבתי ספר בניהול עצמי יעלו ההישגים הלימודיים של התלמידים, והזכות והתנאים המיטביים ללמוד ולהתפתח תינתן לכל ילד.

2. **שיפור ברווחה הלימודית, הרגשית והחברתית ברמת בתי הספר -** בבתי ספר בניהול עצמי תגבר תחושת הערכה ושביעות הרצון מבית הספר של התלמידים, המורים וההורים והאקלים הלימודי, החברתי והרגשי ישתפר משמעותית.

3. **העלאת שביעות הרצון** של המחוז, הרשות ובתי הספר לגבי הקשר והדיאלוג ביניהם.

4. **הצמחת מנהלים- מנהיגים** בעלי יכולת למימוש אופטימלי של הניהול העצמי.

5. ביסוס סדרי עדיפויות לגבי צרכים חינוכיים ישוביים-מקומיים ומתן מענה כולל לצרכים אלו.

6. **ניהול יעיל ואפקטיבי של בתי הספר ברשות המחבר בין מטרות פעולות ומשאבים-** הניהול העצמי יאפשר תכנון ארוך טווח של היעדים והמטרות והקצאת משאבים בהתאם.

7. הניהול העצמי **ישביח את תרבות הניהול של בתי הספר**, ויהפוך אותו לארגון אינטילגנטי, לומד, יוזם, מגיב ומעריך את תוצריו. כלל הצוות החינוכי יהיה שותף לקביעת החזון הבית-ספרי, המטרות והיעדים. לצוות החינוכי יינתנו מרחבים של אוטונומיה וסמכות, ולבית הספר יהיו מנגנוני למידה ופיתוח מקצועי מובנים.

8. **השבחת התחום הפדגוגי-** ניהול עצמי יאפשר לפתח יוזמות ייחודיות של מורים, לפתח ולהעשיר את הסביבה החינוכית לימודית בבית הספר ולפתח תכניות ייחודיות בהלימה לתכנית הלימודים ולמאפייני בית הספר.

9. העלאת מידת ה"**אחריותיות**" של הצוותים החינוכיים, כך שיראו עצמם אחראים ומחויבים להצלחת כלל תלמידי בית הספר. בתי הספר יאספו נתונים ינתחו ויעבדו אותם ויתנו דין וחשבון לעצמם ולגורמים הממונים על המשאבים השונים שמוקצים ועל התוצרים החינוכיים המתקבלים.

10. בתי ספר בניהול עצמי **יהוו מוקד מרכזי המשפיע על חיי החברה והקהילה בהווה ובעתיד**. יורחבו הגורמים ובעלי העניין התופסים את החינוך כהשקעה, ואלו יפעלו וייסיעו לבית הספר להגשים את מטרותיו. הידוק השותפות בין בעלי העניין ויצירת ממשקים משמעותיים יבטאו את **האחריות המשותפת** לתפוקות החינוך. לבתי הספר בניהול עצמי יהיה ממשק ותהליך עבודה קבוע, מובנה ומפרה עם המחוז והרשות המקומית לצמיחת בית הספר ולמתן פתרונות פדגוגיים, כלכליים וארגוניים.

11. צמצום הפער בין סמכות ואחריות בקרב מנהלי בתי הספר.

12. בבתי ספר בניהול עצמי **יועצמו המנהלים והמורים**. תחושת השייכות, המחויבות, המסוגלות והאחריות של הצוות החינוכי תעלה ותביא עמה מחויבות לשיפור איכות ההוראה בבית הספר. ולהפחתה ניכרת של היעדרויות מורים ושל נשירה של מורים חדשים ותיקים, וכמו כן תעלה שביעות הרצון של באי בית הספר.

על מנת לסכם את המהלכים המרכזיים בהטמעת הניהול העצמי עשינו שימוש ב"מודל הלוגי". מודל לוגי הוא כלי שנועד להמחיש באופן חזותי את מהות התכנית או הפרויקט. כלומר, את המשאבים בהם יעשה שימוש, הפעילויות שיבוצעו והשינויים החברתיים שאמורים להתרחש כתוצאה מפעילויות התכנית.

לוח 4: "המודל הלוגי" על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב[6]

תשומות	ביצוע / תהליכים	תפוקות	תוצאות
• משאבים כלכליים ומרחב תפעולי • פדגוגיה • הכשרה ליווי והדרכה • תשתית כלים ומנגנונים	• גיבוש מדיניות • שיתוף • ליווי ותמיכה • בקרה • אחריות	• **תשתיות תומכות** ✓ פרקטיקה של שיתוף ושיח ✓ הגדרה ברורה של תחומי אחריות וסמכות ✓ מערך דיווח, משוב ובקרה ✓ תשתית כלכלית תפעולית • **יסודות ביה"ס בניהול עצמי:** ✓ מיקוד שליטה פנימי ✓ האצלת סמכויות והעצמת הצוות ✓ ביה"ס כארגון לומד ✓ אחריותיות ✓ פיתוח יחסי בי"ס-סביבה	• שיפור הישגי החינוך • שיפור ברווחה הלימודית הרגשית והחברתית • העלאת שביעות הרצון • הצמחת מנהלים • ניהול יעיל ואפקטיבי של בתיה"ס ברשות • השבחת התחום הפדגוגי • הרחבת מעגל השותפים • צמצום הפער בין סמכות ואחריות

"המודל הלוגי" נבנה תחילה על-ידי המינהלת כחלק מבניית הבסיס למעבר לניהול עצמי, והוא נסמך על שלושה מודלים נפרדים למחוז, לרשות ולבית הספר. במסגרת בניית מערך ההערכה הורכב מבנה לוגי אחד הכולל את שלושת הגורמים, כאשר המודל המורכב היווה את הבסיס לשאלות ההערכה וכתוצאה גם לממצאי הדוח הנוכחי. דוח זה למעשה ידון ממספר נקודות מבט בכל אחד מהחלקים המוצגים במודל הלוגי: החל מהתשומות עבור לתהליכים וכלה בתפוקות, וכן תוצג התייחסות לכל אחד מהגורמים המעורבים בעשייה החינוכית: משרד החינוך, הרשויות ובתי הספר.

בפרק הבא תוצג שיטת המחקר באמצעותה נעשה מחקר זה. במסגרת השיטה נדון בכלי המחקר, באוכלוסיית המחקר ובמגבלות המחקר.

[6] "המודל הלוגי" המפורט מופיע בנספח 2

שיטה

מטרות מחקר ההערכה

מטרת הערכת המעבר לניהול עצמי היא מתן מידע למובילי התכנית במשרד החינוך באשר לאופן ואיכות היישום וההטמעה של המודל על-פי עמדות המעורבים בו: מורים, מנהלים, מפקחים, בעלי תפקידים במטה, מנהלי מחלקות חינוך ומזכירות בתי הספר.

ההערכה תתבצע בזיקה לעקרונות "ההערכה המעצבת" (Formative Evaluation), כאמצעי ללמידה ארגונית, הנוגעתלכל רכיבי התכנית: מטרות, אמצעים, דרכי פעולה ותוצאות.זאת לעומת הערכה מסכמת, המתמקדת בתוצר המוגמר (פרידמן, 2005).

מחקר ההערכה ילווה את יישום והטמעת המעבר לניהול עצמי עד לשלב בו צפויות לבוא לידי ביטוי תוצאותיו ארוכות הטווח של היישום, בעוד כארבע שנים.

במערך המחקר הכולל ייעשה שימוש במשתנים ובשאלות הערכה בשלושה היבטים מרכזיים:

- **הערכת ביצוע** (Implementation)-המתייחסת לשני מרכיבים עיקריים:
  - בדיקת ההלימה בין התכנון לביצוע בתהליכי הטמעת הניהול העצמי - באחריות מינהלת בתי ספר בניהול עצמי
  - הערכת התהליכים המתרחשים במהלך יישום והפעלת המעבר לניהול עצמי – מאפייניהם, איכותם ותרומתם להשגת מטרות התכנית
- **עמדות כלפי ניהול עצמי** –בחינת העמדות של הגורמים השונים המעורבים כלפי המעבר לניהול עצמי, תפיסת הפוטנציאל של המהלך וההשפעות הנתפסות שלו. בנושאים בהם יש לכך חשיבות תהיה התייחסות נפרדת לשלוש קבוצות – רשויות שעברו לניהול עצמי כבר בשנות ה-90 (רשויות ותיקות), רשויות שעברו לניהול עצמי ב-2011 (רשויות חדשות) ורשויות שעדיין לא עברו לניהול עצמי.
- **הערכת תוצאות** (Results) – בוחנת את ההשפעות של המעבר לניהול עצמי על המשתתפים וסביבתם, בהתאם לציפיות הנגזרות ממטרות המהלך. בנוסף, ייבחנו שינויים בלתי צפויים ובלתי מתוכננים. חלק ממשתני התוצאה ימדדו בראי מבחני ושאלוני המיצ"ב. יש לציין כי בשל מגבלות היקף המחקר, נושא השיתוף עם הקהילה ייבחן רק מנקודת המבט של בתי הספר והרשות, ולא מנקודת מבטם של השותפים (הורים וכו').

בדוח זה מוצג המידע שנאסף במהלך השלב הראשון - יישום והטמעת פיילוט המעבר לניהול עצמי, והוא כולל בעיקר את עמדות בעלי התפקידים השונים כלפי המהלך והפוטנציאל שלו. נעשתה הערכת ביצוע בשלב זה, אך זו בוצעה באופן חלקי משני טעמים:

- לאורך השנה נוצרו עיכובים ביישום התכנית, אשר הובילו לכך שהמעבר לניהול עצמי היה בשלבים מאוד ראשוניים בזמן ביצוע ההערכה, כאשר מרב הפעילות הייתה סביב רתימת הרשויות וההכשרות, וללא מרבית התשתית התפעולית.

- לא נתקבלו נתונים מרוכזים ממינהלת ניהול עצמי לגבי יישום והטמעת המעבר לניהול עצמי בפועל בהשוואה לתכנון. לפיכך היבט זה לא יוצג בדוח הנוכחי, והערכת הביצוע שתוצג מבוססת בעיקרה על תפיסות המרואיינים.

תכנית ההערכה כוללת שלושה שלבים עיקריים:

השלב הראשון המסוכם בדוח הערכה זה מביא תובנות של בעלי תפקידים שונים מהפעלת הפיילוט בשנה"ל תשע"ב בשני המחוזות שהוא הועבר בהם: תל-אביב וחיפה. ההערכה כללה רשויות ובתי ספר שנכנסו לניהול העצמי בגרסתו החדשה, וכן רשויות שהתחילו את התהליך ובחרו שלא להיכנס. הכלים שבהם נעשה שימוש בשלב זה הם כלים איכותניים - ראיונות וקבוצות מיקוד - בהם השתתפו מובילי התכנית, מנהלי אגפי חינוך ברשויות, מפקחים ומנהלי בתי ספר.

השלב השני במחקר יתבצע במהלך השנה השנייה ליישום המעבר לניהול עצמי (שנה"ל תשע"ג) ויתמקד בהערכת הביצוע תוך התייחסות לשני ההיבטים: תכנון מול ביצוע ותפיסות לגבי מאפייני התהליכים שבוצעו, איכותם ותרומתם להשגת מטרות התכנית. נוסף לכך, גם בשלב זה נבחן את התפיסות בנוגע לניהול העצמי וההקשר שבו המעבר לניהול עצמי מתנהל תוך התייחסות לשינויים שהתרחשו במהלך התקופה. כמו- כן, תתקיים הערכה ראשונית של התפוקות. בשלב זה יעשה שימוש בשיטות מחקר איכותניות וכמותיות והמחקר ייערך בקרב רשויות שנבדקובשלב א' (שנה שנייה ליישום הניהול העצמי), וכרשויות שנכנסות למהלך רק בתשע"ג.

השלב השלישי של ההערכה יתבצע בשנת תשע"ד, בשנה השלישית למעבר לניהול עצמי. נתמקד בהערכת התוצאות. בשלב זה, נחזור ונעריך היבטים שונים ביישום המודל, אך גם, נעקוב אחר תוצאותיו והשפעותיו, כפי שיבואו לידי ביטוי במבחני המיצ"ב ובשאלוני אקלים בית-ספריים.

מטרות מחקר ההערכה האיכותני בשנת היישום הראשונה (שלב א' - תשע"ב)

מטרת מחקר הערכה בשנה הראשונה היא לברר תפיסות כלפי מודל הניהול העצמי של בעלי תפקידים שונים - בעלי תפקידים במטה משרד החינוך, מנהלי אגפי חינוך, מפקחים ומנהלי בתי-ספר-בשלוש סוגיות עיקריות:

- תפיסות לגבי יישום והטמעה של המעבר לניהול עצמי תוך התייחסות למודל הכלכלי-תפעולי ולמודל הניהולי-פדגוגי.

- תפיסות לגבי תהליכי ההכשרה והליווי שבוצעו ביניהם תהליך החשיפה לניהול עצמי, רתימת הגורמים השונים לתהליך ובראשם הרשויות.

- עמדות כלפי המעבר לניהול עצמי תוך התייחסות למטרות המעבר, לפוטנציאל המהלך וההשפעות שלו.

שיטת ביצוע מחקר ההערכה

השלב הראשון בהערכת המעבר לניהול עצמי, עליו אנו מדווחים בדוח זה, נערך בשיטות מחקר איכותניות, תוך התבססות על ראיונות עומק חצי מובנים וקבוצות מיקוד. שיטות אלו מאפשרות למחקר להיות מחקר "פתוח" המבוסס על תיאוריה המעוגנת בשדה (Grounded Theory), ומטרתו היכרות עם שדה המחקר. בגישה זו ניתוח הטקסט אינו כולל רק קטגוריות סגורות ומוגדרות מראש. שיטות המחקר שנבחרו מאפשרות מצד אחד, לימוד שיטתי של נושאים ושאלות הנתפסים כחשובים ומרכזיים עם היציאה לדרך, לצד האפשרות, מצד שני, לבנות קטגוריות ומושגים העולים מהשדה עצמו, תוך פתיחות מרבית למרכיבים נוספים שלא צפינו אותם מראש.

כלי המחקר

לצורך ביצוע ההערכה נעשה שימוש בשני כלים במחקר האיכותני, ראיונות עומק חצי מובנים וקבוצות מיקוד. המסגרת הכללית של ראיונות העומק ושל קבוצות המיקוד הייתה דומה על כן התייחסות לתכנים ולדגשים תתבצע בהמשך באופן מאוחד. אך תחילה נסקור את הכלים עצמם, כל אחד בנפרד:

ראיונות עומק חצי מובנים הם כלי המאפשר להגיע אל תפיסות המרואיין לגבי מציאות חברתית, תפיסות עומק, אמונות, הנחות יסוד ועמדות שונות (Tesch, 1990; Marshel & Rossman, 1995; Miller & Crabtree, 1992; Minichiello, 1992). באופן עקרוני, ראיון עומק חצי מובנה מאפשר חקירה של הנושאים ונקודות המבט המגדירות את המציאות הסובייקטיבית של המרואיין, כאשר קיימת חשיבות לשאלות הנשאלות בהתאם לקצב הסיפור ולתוכנו, ומתוך מודעות לדינמיקה המתפתחת בין המראיין למרואיין. עם זאת, כלי זה אינו מחייב את המראיין להקפיד על סדר השאלות או לשאול שאלות זהות את המרואיינים השונים.

בראיון עומק חצי מובנה, המרואיין הוא פעיל תוך שהוא נושא ונותן עם המראיין על תוכן השאלות, סוג התשובות ומידת מוכנותו להתייחס לשאלות, לחשוף ולהעמיק בנושאים שונים על-פי בחירתו, ואלו אינן נתונות רק לקביעת המראיין (וייטמן, 2002; Berg, 1995).

במחקר האיכותני ההנחה הבסיסית היא שהידע החברתי אינו אובייקטיבי, הידע אינו נתון במציאות לכשעצמו, וניתן להשגה מתוך התבוננות ישירה וחסרת פניות. נהפוך הוא, השגת הידע אודות תפיסות חברתיות, עמדות והנחות יסוד, היא בעיקרה **מהלך פרשני**, שיש בו מידות שונות של הבניה חברתית (Denzin & Lincoln, 2000; Rabinow & Sullivan, 1979; Schwandt, 2000; Vidich & Lyman, 2000).

קבוצות מיקוד: קבוצת מיקוד זוהי טכניקת מחקר לאיסוף מידע באמצעות אינטראקציה קבוצתית בנושא שנקבע על-ידי החוקר. המטרה היא להפיק מידע מאנשים בנוגע לדעותיהם, המוטיבציות שלהם, אמונותיהם, עמדותיהם, התנהגותם, או רצונותיהם לגבי נושא מוגדר. קבוצתה מיקוד מורכבת לרוב ממספר מצומצם של אנשים זרים זה לזה וממנחה. למנחה יש תפקיד פעיל ביצירת הדיון הקבוצתי ועליו לכוון את הדיון באופן אובייקטיבי ולא שיפוטי. קבוצת המיקוד נועדה לפתח רעיונות, להעמיק את ההבנה לגבי נתונים קיימים, לבדוק איך אנשים מקבלים החלטות, מדוע הם פועלים בדרכים מסוימות, מדוע הם נמנעים מלפעול בדרכים אחרות, כיצד הם יגיבו לשינויים או לפעולות וכדומה (Morgan, 1996) . קבוצת מיקוד מאפשרת גמישות של התהליך ואפשרות של המנחה לנתב את הדיון על-פי מטרותיו. נוסף לכך, ניתן לקבל מידע "עמוק" יותר מזה המתאפשר בשאלון או אף בראיון בשל

השימוש בדינמיקה שנוצרת בעקבות האינטראקציה הקבוצתית. מנגד, קבוצת הדיון עלולה להיות נשלטת על-ידי בודדים למרות ניסיונות התנגדות של המנחה.

יש לציין כי בקבוצות המיקוד שהתבצעו בהערכה הנוכחית, ברוב המקרים המרואיינים הכירו זה את זה קודם לקבוצה.

סוגיות מרכזיות בראיונות העומק ובקבוצות המיקוד

מבנה הראיונות וקבוצות המיקוד היה דומה כאשר המפגשים היו מורכבים מארבעה חלקים:

- **היכרות** עם הדובר ותפקידו
- **יישום המעבר לניהול עצמי**– מה נעשה בפועל מנקודת מבטו של המרואיין, מה היה תפקידו ביישום המעבר לניהול עצמי? תפיסות לגבי תהליכי קבלת החלטות שהתקיימו, תפיסות לגבי ההכשרות, וכיצד מבינים את המטרות של הניהול העצמי כפי שמיושם.
- **עמדות כלפי המעבר לניהול עצמי**– תפיסות לגבי פוטנציאל התכנית, מה היו רוצים שיקרה במסגרת הניהול העצמי, האם תומכים במעבר לניהול עצמי?
- **גורמים תומכים ומעכבים** - גורמים שמסייעים בהטמעת המעבר לניהול עצמי, גורמים שמעכבים את ההטמעה והמלצות לעתיד.

במהלך הראיונות וקבוצות המיקוד עלו התייחסויות לסוגיות ההערכה המרכזיות במסגרת המבנה שהוצג לעיל, כאשר עבור כל קבוצת בעלי תפקידים עלו דגשים שונים שנוגעים בנקודת ההשקה של אותו בעל תפקיד עם המעבר לניהול עצמי. להלן יפורטו הדגשים בראיונות/ קבוצת מיקוד עבור כל קבוצת בעלי תפקידים:

- **גורמי משרד החינוך: מטה ומינהלת -** הדגשים בראיונות היו ביחס למסגרת התפקיד בהקשר לניהול העצמי, עמדות כלליות כלפי הניהול העצמי, וכן מה משפיע על הטמעת הניהול העצמי ועל השגת המטרות?
- **מפקחים, מנהלי אגפי חינוך ברשויות שהצטרפו לניהול העצמי, מנהלים**[7] **-** במסגרת הראיונות וקבוצות המיקוד הושם דגש על ניהול עצמי בפועל- מה קורה כיום? עמדות כלליות כלפי הניהול העצמי, גורמים מקדמים וגורמים מעכבים להטמעת הניהול העצמי ושינויים בתפקיד בעקבות המעבר לניהול עצמי.
- **יועצים כלכליים וארגוניים -** בראיונות אלו הושם דגש על הרקע המקצועי של היועץוכיצד הגיע לניהול עצמי? נוסף על כך, הייתה התייחסות לתמונת מצב של הניהול העצמי מנקודת מבטו של היועץ, מהן המטרות של ניהול עצמי? התנהלות היועץ מול כל אחד מהגורמים האחרים המעורבים בפרויקט? אופן השתלבות של יועצים חדשים, חסמים וזרזים להטמעת הניהול העצמי, וכן התייחסות למנגנוני פיקוח.

[7] כאמור, מנהלים השתתפו בקבוצות מיקוד.

- **<u>מנהלי אגפי חינוך ברשויות שלא הצטרפו לניהול העצמי -</u>** בראיונות אלו המוקד היה הסיבות להחלטה לא להצטרף לניהול העצמי, תפיסות לגבי יישום הניהול העצמי בפועל השנה, ומה היה משכנע את הנבדק להצטרף לניהול העצמי בשנה הבאה.

אוכלוסיית המחקר

מלבד אנשי המטה והיועצים, המפקחים המנהלים ומנהלי אגפי החינוך הם פועל יוצא של אוכלוסיית בתי הספר שנכנסו לפיילוט המעבר לניהול עצמי, אשר תוארהבהרחבה ברקע. מכאן שיש ייצוג יתר לבתי ספר ממלכתיים ולבתי ספר במגזר דוברי עברית. כמו כן שיעור בתי הספר המבוססים בפיילוט גבוה מעט על חשבון חלקם של בתי הספר בעלי עומק טיפוח בינוני בהשוואה לכלל בתי הספר.

בחירת המרואיינים

במסגרת מחקר זה נערכו **33 ראיונות עומק ו-4 קבוצות מיקוד**, שכללו מגוון בעלי תפקידים, הנוגעים במעבר לניהול עצמי מנקודות מבט ארגוניות שונות:

- מטה משרד החינוך: גורמי ניהול במטה ובמחוזות.
- אנשי מינהלת: מטה מינהלת ניהול עצמי,מובילי המהלך במחוזות, יועצים כלכליים וארגוניים.
- מפקחים כוללים.
- מנהלי אגפי חינוך ברשויות מקומיות שעברו לניהול עצמי, וכאלה שבחרו שלא לעבור בשלב זה.
- מנהלי בתי ספר בניהול עצמי, חלקם עברו למודל ניהול עצמי כבר בשנות ה-90, וחלקם נכנסו למהלך בשלב זה (בקבוצות מיקוד).
- יועצים כלכליים וארגוניים.

חלק הארי של המרואיינים החלו את המעבר לניהול העצמי וחלקם הקטן עדיין לא.

יש לציין, כי שני אנשי מטה שפנינו אליהם לצורך ראיונות טענו שאינם רלוונטים למעבר לניהול עצמי, ושני מנהלי אגפי חינוך סירבו להתראיין.

קבוצות המיקוד שהשתתפו בהם המנהלים תואמו על-ידי הממונות המחוזיות על-פי קריטריונים שהוגדרו, ביניהם ותק בניהול עצמי ומאפייני בתי הספר (מגזר שפה, גודל בית הספר, ותק המנהל וכו') . בשתיים מתוך הקבוצות, זומנו מנהלים במיוחד לצורך השתתפות בקבוצת המיקוד בנושא המעבר לניהול עצמי. שתי הקבוצות האחרות תואמו בהמשך למפגשים שנקבעו למנהלים מראש.

במחוז תל אביב היו אמורות להתקיים עוד שתי קבוצות מיקוד אך מטעמים לוגיסטיים מפגשים אלו לא יצאו לפועל.

בטבלה שמוצגת להלן מפורטים מיפוי המרואיינים על-פי תפקידיהם ועל-פי מגזר, ומיפוי קבוצות המיקוד על-פי מחוז, מגזר וותק בניהול עצמי.

לוח 5: מיפוי המרואיינים על-פי תפקידים

	אנשי מטה במשרד החינוך	אנשי מנהלת	מפקחים	מנהלי אגפי חינוך[8]	סה"כ
מגזר דוברי העברית	9	7			16
מגזר דוברי הערבית			5	9	14
			1	2	3
סה"כ	9	7	6	11	33

לוח 6: מיפוי קבוצות המיקוד לפי מחוז, ותק בניהול עצמי ומגזר

		מחוז חיפה	מחוז תל אביב	סה"כ
מגזר דוברי העברית	ותיקים	1	-	1
	חדשים	1	1	2
מגזר דוברי הערבית	ותיקים	-	-	-
	חדשים	1	-	1
סה"כ		3	1	4

ניתוח הראיונות וקבוצות המיקוד

במחקר איכותני אין בהכרח הפרדה ברורה בין שלבי איסוף הנתונים ובין שלבי הניתוח. שאלות המחקר והעמדה התיאורטית מכוונות את איסוף החומר. עיבודו וניתוחו מעלה שאלות, קטגוריות והקשרים חדשים, המובילים לאיסוף חומר נוסף או בחינה מחודשת של החומר הקיים וחוזר חלילה (צבר בן יהושע 1990; Marshall & Rossman 1995; Miller & Crabtree 1992; Miles & Huberman 1994). התהליך הפרשני הוא מטבעו מעגלי (Gadamer, 1979).

ניתוח החומר נעשה תוך שימוש בניתוח תוכן חלקי (Lieblich, Tuval-Mashiach & Zilber, 1998), הן לאור הקטגוריות הראשוניות שהוגדרו למחקר, והן לאור קטגוריות התוכן שעלו מתוך הקריאה בראיונות, יומני החוקר והחשיבה המשותפת של צוות במחקר ביחס לממצאים. כך באופן של קריאה מרובה, חוזרת ונשנית, לאור מטרות המחקר, שאלותיו והתובנות העולות מהראיונות ומקבוצות המיקוד עצמם, עוצבה המסגרת בה מוצג ניתוח הממצאים להלן.

מגבלות המחקר

למחקר זה ישנן מספר מגבלות הקשורות למאפייני המחקר ולשלב בו נמצאת הטמעת הניהול העצמי, ואשר משליכות על היכולת להסיק מסקנות מממצאי המחקר . להלן ארבע מגבלות מרכזיות:

- המהלך נמצא בשלבי יישום ראשוניים, ועל כן היכולת לבחון ולגבש מסקנות לגבי היישום והביצוע מוגבלת.

[8] במסגרת שלושה ראיונות נפרדים עם מנהלי אגף חינוך הצטרפו לראיון גזבר, חשב, וסגן מנהל אגף חינוך. שלושת הראיונות הללו לא מופיעים בטבלה זו. כלומר, הם לא נמנו כראיונות נפרדים. למרות שהריאיון איתם נלקח בחשבון בתיאור הממצאים.

- המחקר הוא מחקר הערכה איכותני שאיננו כולל מדגם מייצג מבחינה סטטיסטית ועל כן היכולת להשליך את הממצאים על כלל האוכלוסייה נמוך.

- חשוב לזכור שמלבד הפורמט הנוכחי של ניהול עצמי, ישנן רשויות ובתי ספר נוספים במערכת הפועלים במסגרת "ניהול עצמי" זה כעשור. בכל ניסיון להעריך אפקטיביות של התכנית הנוכחית, חשוב להכיר ולמפות גם את יתר בתי הספר במסגרת זו. מיפוי המסגרות הפועלות במסגרת "ניהול עצמי" הוא באחריות מינהלת ניהול עצמי ואינו מובא במסגרת דוח ההערכה הנוכחי.

- חסרה הערכה של היקף התקציבים המגיעים לבתי הספר במסגרת תכנית הניהול העצמי מתוך התקצוב הכולל של בתי הספר (בהתייחס גם לשעות לימוד). בההערכה גסה עולהכי מדובר בחלק קטן מהתקצוב הכולל של בתי הספר (כ-10%), אולם באחריות מינהלת ניהול עצמי לבדוק באופן מעמיק ומקיף יותר באיזו מידה תקציב ניהול עצמי הוא חלק משמעותי מהתקצוב הכולל של בתי הספר. הערכה זו עדיין לא התבצעה, ואינה מובאת במסגרת הדוח הנוכחי.

I. תפיסות לגבי היישום וההטמעה של הניהול העצמי

בחלק זה בדוח נתייחס לתפיסות בנוגע ליישום והטמעה של הניהול העצמי. חלק זה מורכב מארבעה פרקים: פרק העוסק בתהליך רתימת הרשויות לניהול העצמי; פרק העוסק ביישום המודל הכלכלי- תפעולי; פרק העוסק ביישום המודל הפדגוגי-ניהולי; ופרק העוסק במערך ההכשרה והליווי של בתי הספר בניהול עצמי. המוקד של חלק זה בדוח הוא לספק תמונה לגבי מה נעשה בפועל, וכיצד בעלי התפקידים השונים תופסים את הנעשה.

פרק ראשון: רתימת הרשויות לניהול העצמי

לפי דיווחי המינהלת, תהליך המעבר לניהול עצמי התחיל כשלב ראשוני בשני מחוזות: תל-אביב וחיפה. הרשויות במחוזות אלו יכלו לבחור אם להיכנס או לא להיכנס לתהליך, כאשר מינהלת ניהול עצמי ניסתה לגייס ולרתום רשויות לניהול העצמי. מרגע שרשות בחרה להיכנס לתהליך, כלל בתי הספר ברשות מחוייבים לעבור לניהול עצמי, כאשר לעיתים ניתנה האפשרות לבצע את המעבר בשני שלבים, כך שבשנה הראשונה נכנסים רק מחצית מבתי הספר ברשות לניהול העצמי, ובשנה השנייה – בתי הספר הנותרים.

ברשויות שבהן הובע עניין לעבור לניהול עצמי, נעשו סימולציות כלכליות ונחתם הסכם הבנות בין הרשות למשרד החינוך. בסופו של דבר במהלך שנת הלימודים תשע"ב הצטרפו לפיילוט במחוז חיפה 12 רשויות מתוך 29 רשויות (41%), ובמחוז תל אביב 5 רשויות מתוך 12 רשויות (42%).

בפרק זה נסקור את תהליך רתימת הרשויות לניהול העצמי תוך התייחסות למפגשי החשיפה, לסימולציה הכלכלית ותהליך החתימה על מסמך ההבנות, נסקור את הגורמים המשפיעים על קבלת ההחלטות ברשות ועל שיקולי הרשות בעד ונגד המעבר לניהול עצמי, ולבסוף נתייחס לגורמים שזיהינו כמשמעותיים בתהליך גיוס הרשויות, על מנת לאפשר בהמשך תהליך הטמעה מוצלח של הניהול העצמי ברשות.

תהליך רתימת הרשויות

מראיונות שערכנו עם גורמים במינהלת ומנהלי אגפי חינוך ברשויות עולה כי תהליך גיוס הרשויות למעבר לניהול עצמי כלל שלושה שלבים עיקריים:מפגשי חשיפה ראשונית; בניית סימולציות כלכליות למעבר לניהול עצמי ברשות המקומית; וגיבוש "מסמך הבנות" המגדיר את מחויבויות משרד החינוך, הרשות ובתי הספר בכל הנוגע לניהול העצמי.

להלן נתאר את יישום השלבים השונים על-פי תפיסות המרואיינים:

1. מפגשי חשיפה – הצגת הניהול העצמי

מראיונות עולה כי מפגשי החשיפה התנהלו בעיקר מול הרשויות וכללו לרוב את יו"ר הרשות, מנהל אגף החינוך והגזבר. בחלק מהמפגשים נכחו מפקחים.

מפגשי החשיפה למנהלי בתי הספר נערכו על-פי בקשת הרשות, כאשר בחלק מהרשויות התנו את החתימה על מסמך ההבנות בחשיפה למנהלים וקבלת הסכמתם למעבר לניהול עצמי, ובחלק מהרשויות העדיפו קודם לחתום על מסמך ההבנות, ורק לאחר מכן לחשוף את הניהול העצמי בפני המנהלים.

מטרת מפגשי החשיפה היא להציג את הניהול העצמי בפני הרשויות, אך גם ליצור היכרות בין המינהלת לרשות, כפי שמתאר גורם במינהלת:

> *"בפגישה (עם הרשות) מתחילה שיחה רצינית שאני עושה חשיפה לתכנית. זה תהליך רציני בהתחלה יש פגישה עם ראש העיר. אני מעבירה מצגת, וגם מבקשת לדעת על בתי הספר ברשות וכו'. אנחנו בדיאלוג, כדי שתהיה הכרות הדדית".* **(מינהלת)**

ברוב הראיונות, **מפגשי החשיפה מתוארים כמפגשים נעימים** שיצרו את תחילת ההידברות בין הגורמים.

> *"הקשר עם המינהלת היה מצוין. היה קצת קשה לקבל את הנתונים כמו שרצינו, אבל היה דיאלוג פורה, הוא בא והסביר וכו'".* **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

עם זאת, עולים גם כעסים מצד מפקחים שלא נכחו במפגשי החשיפה, ומנהלים שנחשפו לניהול העצמי רק אחרי שנחתם הסכם ההבנות. נתייחס לכך בהמשך בהרחבה בהתייחסות למרכיבים מהותיים בתהליך רתימת הרשויות.

2. הצד הכלכלי ברתימת הרשויות – בניית סימולציות תקציב

כאשר רשויות הביעו עניין במעבר לניהול עצמי, נבנו סימולציות בשיתוף יועצים כלכליים ובעלי תפקידים מהרשות (רו"ח, גזבר) על בסיס הנתונים באותה רשות. הסימולציות בחנו את ההיבט הכלכלי במעבר לניהול עצמי.

מראיונות עם מנהלי אגפי חינוך ברשות עולה כי הסימולציות אפשרו הבנה טובה יותר של ההשפעה שיש למעבר לניהול עצמי על תקציבי החינוך ברשות, כאשר **במקרים מסויימים הרשות גילתה עלייה משמעותית בתקציב, דבר שתרם לכניסתם לניהול עצמי,** אך **בחלק מהמקרים** הנתונים מהסימולציות הובילו לכך **שגורמים ברשות הבינו שכלכלית לא משתלם לרשות עבור לניהול עצמי.**

בראיונות עם גורמים במינהלת עלה כי בחלק מהמקרים נתגלו טעויות בבניית "סל התלמיד" הרשותי שנעשו על-ידי יועצים כלכליים לא מנוסים. ברשויות הטעויות נתפסו לעתים כקשורות לסימולציות הכלכליות שהובילו לקבלת ההחלטה לעבור לניהול עצמי.

כך מתאר מנהל אגף חינוך:

> *"הניהול העצמי פוגע בתקציב של הרשות! אם הייתי יודע הייתי שוקל את זה שוב. ההסכמה שלי היתה על בסיס הבטחה של המינהלת שלא ניפגע. בהכנסות שמגיעות ליישוב אחרי ניהול עצמי היתה ירידה, ואף אחד לא דיבר על זה ולא התריע. אנחנו היום מסבסדים את ההפרש על חשבון הרשות".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

חלק ממנהלי אגפי חינוך תפסו את המינהלת כמנסה להציג תמונה ורודה מדי, תפיסה שהתחזקה בעקבות גילוי הטעויות, כרשניסיונות השכנוע של המינהלת מול הרשות נתפסו כמחשידים.

"...מאוד רצו שניכנס, וזה היה מחשיד, כי אם אתה מרוויח לא רודפים אחריך.זה יצר תחושה אולי מסתתר שם משהו..." **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

יש לציין, כי במינהלת זיהו את הקשיים עם היועצים החדשים ופעלו לגיוס יועצים כלכליים המנוסים בניהול עצמי, ובהכשרה וליווי צמודים יותר של היועצים החדשים.

3. תהליך החתימה על "מסמך ההבנות"

"הצטרפות הרשות המקומית למתכונת הניהול העצמי מותנית בחתימה על מסמך הבנות בין משרד החינוך לרשות המקומית אשר מעגן, בין היתר, את הכללים והנהלים הכלכליים והתפעוליים למעבר בתי הספר לניהול עצמי". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

עם גיוס הרשות לניהול העצמי, הרשות ומשרד החינוך חותמים על "מסמך ההבנות". "מסמך ההבנות" מפרט את התשתית המנהלתית למימוש האוטונומיה הכלכלית ולחלוקת האחריות בין הרשות לבית הספר, ועליו חתומים הרשות והמינהלת. הסבר מפורט הכולל את המרכיבים המרכזיים במסמך ההבנות מתואר בפרק הרקע.

חתימת הרשויות על מסמך ההבנות נתפסת במטה לרוב כמהלך חיובי, המסדיר את הנהלים ומגדיר את היחסים בין הגורמים השונים, את חלוקת האחריות ותהליכי הבקרה.

"לחתימה יש משמעות, זה כובל את הרשות, זה הופך את המהלך למחייב ולא תלוי בפרסונה, לא ברשות ולא במנהל בית הספר". **(מטה)**

בנוסף, מסמך ההבנות נתפס כמאפשר כניסה מודעת יותר של הרשות לתהליך, כפי שמתאר גורם במינהלת:

"מה שעזר ב-2011 זה מסמך ההבנות. זה שחייבים לחתום על מסמך, התהליך של החתימה, התובנות, זה היה מאוד חשוב וזה תורם לכניסה נכונה". **(מינהלת)**

או:

"רשויות שלא מבינות ענין, ישר חותמות,ואז נופלים האסימונים. רשויות שמבינות ענין לא חותמות, ואז מתחיל תהליך לא פשוט... גם אחרי שיש חתימה הנושא לא סגור... זה נורא נכון לעשות הערכת נכונות, כי יש רשויות שיכנסו רק בגלל הכסף". **(מינהלת)**

עם זאת, יש גם גורמים המצביעים על קשיים ומתארים מסמך מורכב מדי, אשר כובל יתר על המידה את הרשות:

"מעט מאוד רשויות מוכנות לחתום על מסמך ההבנות - בשביל עוד 50 ש"ח להגיש כל רבעון דוח, שוב שלטון ושררה– לא רוצה לחתום. הם כבר בניהול העצמי ממקודם... למה צריכים שיחטטו לנו, למה שהאח הגדול ישמור עלינו". **(מינהלת)**

או:

"הבעיה היא שב-86 העמודים שבהם יורדים לפרטי פרטים, אבל היכולת שלנו ליישם את זה בשטח היא לא קיימת. אם נחתום על המסמך נהיה עבריינים". **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

נוסף לכך, ישנן רשויות **שאינן מוכנות לחתום על "מסמך ההבנות", כיוון שהוא נתפס כמחייב רק כלפי הרשות ולא כלפי משרד החינוך**. לדוגמה, הרשות מחוייבת לעדכן את "סל התלמיד" בהתאם לעליית המדד בעוד משרד החינוך לא פועל כך.

> *"במסמך ההבנות החדש נקבע שה-555 ₪ מורכב משני סכומים של המשרד ושל הרשות, כאשר רק הרשות צמודה למדד והמשרד לא. אז זה לא מראה על גישה של אחידות, וזה בגלל שנערי האוצר לא מוכנים להתחייב לכסף. אי אפשר לעבוד בתנאי אי-ודאות כאשר רק צד אחד מחויב להכול וצד אחד לא מחויב לכלום..."* **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

הבסיס ל"מסמך ההבנות" נבנה בשיתוף הלשכה המשפטית במטה משרד החינוך. עם זאת, מראיונות עולה כי ישנה התאמה של המסמך לכל רשות ואפשרות של הרשות להוסיף או לשנות סעיפים לפני החתימה. **הגמישות במסמך ההבנות נתפסת כחיובית, וככזו שאפשרה את חתימת הרשויות במקרים מסויימים.**

> *"המסמך צריך להיות עם התאמות לרשות המקומית. זה פתר ברמת הפיילוט, לא יודע אם זה ימשיך ככה".* **(מטה)**

אולם **ישנם מקרים בהם הגמישות נתפסה כיוצרת פערים בין רשויות חזקות המסוגלות לקיים משא ומתן עם משרד החינוך לעומת רשויות קטנות**. כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

> *"...זה לא הוגן הגמישות במסמך ההבנות, כי ראינו שינויים שנעשו עם רשויות חזקות אחרות. וזה מריח לא טוב. למה אני כרשות צריך להיכנס למשא ומתן?"* **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

תהליך קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות על המעבר לניהול עצמי

בשנת תשע"ב, השנה הראשונה ליישום המהלך לניהול עצמי, ניתנה לרשויות הבחירה אם להיכנס או לא להיכנס לתהליך. כך ניתן ללמוד על תהליך קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות, והאופן שבו הן תופסות את היתרונות והחסרונות במעבר לניהול עצמי. נסקור להלן אֵילו בעלי תפקידים ברשויות המקומיות תמכו בדרך כלל במהלך, ואילו התנגדו, וכן את הטיעונים שהועלו בעד ונגד המהלך.

1. בעלי תפקידים משמעותיים בתהליך קבלת ההחלטות

על-פי נציגי המינהלת, בעלי התפקידים המשמעותיים ביותר בתהליך רתימת הרשויות הם בעלי תפקידים ברשות המקומית ובמשרד החינוך. עמדתם של מנהלי בתי הספר בשלב זה היא משנית להחלטה כפי שמתארים גורמים במינהלת:

> *"השינוי הוא רשות-משרד-בית ספר. וצריך להתחיל במנהיגות של התכנית: רשות ומשרד. בתי הספר עושים יותר מהר את השינוי".* **(מינהלת)**

> *"המפתח זה רתימה של מנהלי אגפי חינוך ברשות המקומית. גם מנהלים שלא רוצים ניהול עצמי, ונורא מפחדים, כאשר הם שם אין שום דרך להחזיר אותם חזרה. הם כבר לא ירצו..."* **(מינהלת)**

בפועל, ברוב הרשויות מנהלי אגפי החינוך ברשות שמים דגש על יתרונות המעבר לניהול עצמי מבחינה תקציבית ופדגוגית ותומכים במעבר לניהול עצמי. כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

"אני מאוד בעד 'הניהול העצמי'. נראה לי נכון ברמה הפדגוגית לתת למנהלים את הכלים להחליט איפה להשקיע? במה להשקיע? וזה מוריד את התלות שלהם בנו". **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

בחלק מהמקרים הם אף מתארים עצמם כאלו שהובילו את המהלך.

*"...אני הובלתי את הרעיון לפני 9 שנים. והתחלתי בתהליכים. קודם כל עשיתי "הכשרת לבבות" של כל הגורמים בעיר: ראש העיר, מנהלים וכו'..."***(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

המסתייגים העיקריים מהמעבר לניהול עצמי הם אנשי הכספים ברשויות המקומיות, על רקע האחריות המינהלית שהם נושאים ביחס לכל תקציבי הרשות. טענתם העיקרית היא שכיוון שבית הספר איננו ישות משפטית, **הרי האחריות המשפטית להתנהלות התקציבית של בית הספר נותרת בידי הרשות והגזבר, למרות שבסמכותו של בית הספר לקבל החלטות תקציביות ולבצען**. הגזברים חשים שהם מאבדים את הסמכויות של ניהול ושליטה בתקציבי בית הספר, ואילו האחריות לכך נותרת אצלם:

"בתור גזבר הייתי בעד התכנית, אך החיסרון הוא האחריות שנופלת על המועצה, ושעל מנהל בית הספ אין שום אחריות ברגע שיהיה גרעון בתקציב האחריות נופלת על הרשות. המנהל ינהל את התקציב ובמהלך השנה יחרוג מהתקציב, אז הכול ייפול על המועצה. כמורשה חתימה וכגזבר המועצה יש לי אחריות, ואם אני חורג מהתקציב יש ענישה בחוק, את המנהל אף אחד לא יעניש". **(גזבר ברשות, לא בניהול עצמי)**

באחת הרשויות תוארה התנגדות כמגיעה מהלשכה המשפטית סביב החתימה על "מסמך ההבנות".

"...היועצת המשפטית סירבה לחתום על ההסכם. היא טענה שהמנהל הוא עובד משרד החינוך, והמשרד לא לוקח שום אחריות על מעשיו, במידה והמנהל יתבע זו הבעיה שלנו (העירייה). אנחנו לא בעלי הדעה, אנחנו בעלי הממון". **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

2. המניעים המרכזיים לכניסת הרשויות לניהול עצמי

במהלך הראיונות עלו מניעים שונים לכניסת הרשויות לניהול עצמי, כאשר למטה ולמינהלת תפיסה מעט שונה ומצומצמת יותר לגבי המניעים לכניסת הרשויות מאלו העולים מהרשויות עצמן.

א. המניעים לכניסת הרשויות למהלך על-פי נציגי המטה והמינהלת

נציגים מהמטה והמינהלת אשר היו מעורבים בקביעת מדיניות הניהול העצמי סבורים כי המניע העיקרי לכניסת הרשויות למהלך הוא **תוספת התקציב המתלווה למעבר וההכשרה הניתנת לבתי-הספר ולרשות**.

*"ברשויות חזקות הכסף לא משחק תפקיד, התוספת מבחינתן זה דמי כיס, אבל כן חשובים ההדרכה הצמודה למנהל, וכיוון שלא פוגע בהם בשום דבר, אז לא אכפת להם להיכנס לתהליך..."***(מטה)**

"...היו לנו המון דיונים על השלטון המקומי, ברור שצריך לייצר סוכרייה (כסף) שהיא... מספיק משכנעת..." **(מטה)**

הגמישות הפדגוגית, לעומת זאת, לא הוזכרה על-ידי נציגי המטה כמניע של רשויות מקומיות למעבר לניהול עצמי אלא כמניע של מנהלי בתי-ספר. ואכן, נציגי מטה ערים לצורך של מנהלי בתי-ספר בגמישות פדגוגית, לנוכח הנוקשות והמִרכּוּז המאפיינים את מערכת החינוך כיום, כפי שמתאר גורם במינהלת:

*"... ברגע שהמנהל יבין את החשיבות של 'הניהול העצמי' בהיבט הפדגוגי, אז זה (יהיה) הרבה יותר עוצמתי..."***(מינהלת)**

כפי שתיארנו קודם, לעתים קרובות גיוס המנהלים לא נעשה בשלב הראשוני לרתימת הרשויות, אלא רק לאחר שהרשות כבר בחרה להיכנס לתהליך והמנהלים למעשה מחוייבים לעניין, במקרים אלו גיוס המנהלים לתהליך מהווה כבר חלק מהטמעת המעבר לניהול עצמי, ולא חלק מרתימת הרשויות לפיילוט ועל כן על-פי תפיסות המטה, נושא הגמישות הפדגוגית לא מהווה משקל מהותי בתהליך רתימת הרשויות לניהול העצמי.

ב. המניעים לכניסת הרשויות למהלך על-פי מנהלי אגפי חינוך ברשויות

בקרב מנהלי אגפי חינוך ברשויות תוארו ארבעה מניעים למעבר לניהול עצמי:

- **תוספת התקציב במסגרת המעבר לניהול עצמי** – תוספת התקציב בעיקרה ניתנה כאמצעי שכנוע לרשויות לעבור לניהול עצמי. בחלק ניכר מהרשויות זה אכן מהווה מניע מרכזי לכניסה לניהול עצמי.

"... הבאתי את זה להנהלת העיר: ראש העיר, סגניו, המנכ"ל הגזבר. והם שאלו למה צריך אם כבר יש לנו? אמרתי להם: שמקבלים תקציב וגם להיכנס לפיילוט שנכנסים מחדש..." **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

- **מעטפת ההכשרה** – המעבר לניהול עצמי מלווה במעטפת הכשרה וליווי הממומנת מתקציבי משרד החינוך. חלק מהרשויות, לרוב רשויות שנכנסו לניהול העצמי בשנות ה- 90 שעבורן המניע הכספי פחות משמעותי, מציינות את מעטפת ההכשרה והליווי שניתנת כגורם משמעותי למעבר לניהול העצמי המחודש.

*"...חשבנו מה יהיה הערך המוסף של הכניסה לניהול העצמי. וההשתלמות היישובית היא הערך המוסף..."***(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

- **פדגוגיה** – עבור רבים, המטרה המרכזית במעבר לניהול העצמי הוא שיפור הפדגוגיה, כאשר פוטנציאל התרומה של המעבר לניהול עצמי לשיפור הפדגוגיה בבית הספר וברשות נתפס כמשמעותי.

"פדגוגיה זה דבר רחב. אנחנו רוצים לייחד כל בית הספר ושיש כסף אפשר לעשות פדגוגיה". **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

- על כן נושא הפדגוגיה מקבל אף הוא משקל במניעים למעבר לניהול עצמי ברשות, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

"...ברמה הפדגוגית כולם רצו להיכנס לתכנית..." **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

- **שינוי תרבות ניהולית ביישוב** – עבור חלק ממנהלי אגפי החינוך, הכניסה לתהליך המעבר לניהול עצמי היא הדרך ליצור שינוי בתרבות הניהולית ביישוב, בתמיכת משרד החינוך, בעיקר ביחס למאפיינים הקשורים לריכוזיות או לחוסר אחריות כלכלית.

"...כאשר נכנסתי לתפקיד עשיתי הערכת מצב של מערכת החינוך, והבנתי שזה חייב להשתנות בהתנהלות שלה. ולכן 'הניהול העצמי' זה חלק מהחזון..." **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

3. מניעים מרכזיים לאי כניסת רשויות לניהול העצמי

במסגרת המחקר רואיינו גם מנהלי אגפי חינוך ברשויות שבחנו את האפשרות לעבור לניהול עצמי, אך בסופו של דבר בחרו שלא להיכנס בשלב זה. הם העלו מספר סיבות לכך שלא נכנסו:

- **הפסד כספים מהמעבר לניהול עצמי** – בעיקר רשויות שבהן בתי ספר קטנים מציינות חוסר יכולת להתנהל במודל התקצוב של ניהול עצמי המבוסס על מספר תלמידים. עלויות התפעול גורמות להפסד כספים משמעותי עבור בית הספר והרשות. יש ציפייה שמשרד החינוך יקנה רשת בטחון לרשויות כאלו, או שהתקצוב יהיה דיפרנציאלי גם על סמך גודל בתי הספר, כך שרשויות לא יהיו במצב שהן מפסידות כסף עם המעבר לניהול עצמי.

"...מי שסובל זה בתי הספר הקטנים, כי גם ככה לבתי הספר הקטנים יש בעיה בהקצאת משאבים, כי כל ההקצאה היא פֶּר תלמיד. והיום העירייה מסבסדת את כל העלויות שהמשרד מוריד בגלל ההקצאות שהן פֶּר תלמיד..." **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

- **עומס מטלות על המנהל** -תוספת המטלות הקשורות בניהול הכספים המוטלת על צוות בית הספר ובראשם המנהל נתפסת כמשמעותית וככזו שבית הספר אינו יכול להתמודד איתה באמצעים הקיימים ברשותו.

*"...לבי"ס קטן אין הרבה צוות – המנהל צריך לעשות הכול, למה להכניס אותו לעוד מקום, עוד מטלה. הניהול העצמי יכניס את המנהל לנישה נוספת, והוא יצטרך לשמש כגזבר, כשדלן, וכו'..."***(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

- **סמכות ללא אחריות** – כפי שתואר קודם, בעלי תפקידים ברשויות קובלים על כך שבעוד שמנהלי בתי-ספר מקבלים את הסמכות לניהול התקציב הבית-ספרי, האחריות המשפטית לניהול הכספים, לרבות האחריות לגרעונות, אם מתהווים, נותרת בידיהם ובעיקר בידי הגזבר.

*"החיסרון הוא האחריות שנופלת על המועצה. ושעל מנהל בית הספר אין שום אחריות ברגע שיהיה גירעון בתקציב האחריות נופלת על הרשות..."**(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)***

- **כישורי ניהול כספי לא מספקים של מנהלי בתי-הספר** – בחלק מהרשויות לא סומכים על המנהלים, בין אם ביחס ליכולת ניהול כלכלית, ובין אם ביחס לשימוש בכספים למינוף הפדגוגיה.

*"...חלק מהמנהלים רוצים (להיכנס לתכנית) וחלק לא. אלה שרוצים טוענים שהם יסתדרו, אבל ברגע האמת הם יתמודדו עם בעיות קשות והם לא מבינים את זה..."**(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)***

- **מקום טוב באמצע** –ישנן רשויות המעוניינות לעבור לניהול עצמי, אבל לא להיות הראשונים ש"מתגלחים" עליהם. להיכנס כאשר הניהול העצמי מבוסס יותר.

*"לא נכנסנו לתכנית כי אנחנו לא רוצים להיות 'עכבר ניסוי' , עדין לא יודעים מה היתרונות ומה החסרונות של התכנית..."***(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

- **פחות כוח לרשות** – בחלק מהמקרים תקציבי החינוך הם מרכיב משמעותי בתקציב הרשות ובוויתור על ניהול תקציבים אלו, יש ויתור על כוח ושליטה מול בתי הספר ובעיקר מול הקהילה ברשות. עצם שחרור הכספים לבתי הספר מפחית במידה רבה את היכולת של הרשות לשלוט במה שקורה בבתי הספר. סוגיה זו עולה בצורה ישירה ברשויות אשר בחרו שלא להצטרף לניהול העצמי, אך גם ברשויות אשר בחרו להכנס למהלך. כפי שמתאר אחד ממנהלי אגפי החינוך.

*"יש כאן אובדן שליטה, המִרכּוז מאפשר שליטה, ואז יהיה צורך ליצור את השליטה בבתי הספר ..."***(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

או מנהל אחר:

"..זה יוריד את הכוח של הרשות... הנתח של החינוך בתקציב הוא הנתח הגבוה ביותר מעל 40%, וזה יוריד ממנו את הכוח..." **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

- **הגדלת פערים** – למרות המרכיב הדיפרנציאלי במודל התקצוב של בתי-הספר בניהול העצמי, האמור לתעדף אוכלוסיות מוחלשות, עדיין בחלק מהרשויות חוששים מכך שהפערים בין אוכלוסיות חזקות למוחלשות יילכו ויעמיקו בעקבות יישום הניהול העצמי.

"... בתי הספר החזקים בגלל המיקום שלהם, יוכלו להשכיר את המבנים לחוגים וכו', בחלשים זה לא אפשרי. אז אנחנו לא רוצים להעמיק את הקיטוב בין בתי הספר ביישוב. הראיה שלנו היא מערכתית.." **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

מרכיבים מהותיים בתהליך גיוס הרשויות לניהול עצמי

מראיונות שערכנו עם הגורמים השונים, נראה כי יש שלושה מרכיבים מהותיים בשלב גיוס הרשויות לניהול העצמי, שיסייעו לביסוס מערכת יחסים טובה בין הגורמים השותפים ולהטמעה מוצלחת של הניהול העצמי. כביכול מרכיבים אלו משמעותיים בהמשך, אך מניתוח התהליכים שהתרחשו בשני המחוזות, נראה שחיוני להתייחס אליהם בשלב גיוס הרשויות בו מוגדרות מערכות היחסים והכוח בין שלושת הגורמים – משרד החינוך, הרשות ובית הספר. התייחסות נכונה לנקודות אלו בשלב גיוס הרשויות יכולה לאפשר תהליך הטמעה איכותי ומשמעותי יותר בהמשך התהליך.

- **הירתמות גורמים בכירים במחוז למעבר לניהול עצמי-** באחד המחוזות מתוארת תמיכה והירתמות לסיוע לניהול העצמי מגורמים בכירים במחוז.

"...(מנהלת המחוז) הייתה מאוד מחוברת לעניין. היא ראתה אותו כנושא מאוד מרכזי ועשתה המון פעולות לטובת הניהול העצמי". **(מינהלת)**

ניכר כי הירתמות גורמים בכירים מאפשרת גיוס קל יותר של הרשויות ומחויבות גדולה יותר שלהם לתהליך ובמקביל מסייעת בגיוס בעלי תפקידים אחרים כגון מפקחים ומנהלי בתי ספר ויצירת שיתופי פעולה בין כולם. כפי שמתארת מנהלת אגף חינוך:

"הדבר קודם כול בא שיש שותפים לאחריות. וזה משמעותי. יש אחריות משותפת של הממונה המחוזית, של מנהלת המחוז, ושל המינהלת". **(מנהלת אגף חינוך, רשות ותיקה)**

וכך גם בדברי מנהל אגף חינוך אחר:

"מנהלת המחוז חיברה את המפקח ל'ניהול העצמי'. היום יש צוותי עבודה והמפקח הוא חלק מזה. יש ועדת היגוי לטובת 'הניהול העצמי', פורום ממ"ים הוא (המפקח) מתחבר דרך הוועדה". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

- **גיוס המפקחים למעבר לניהול עצמי** – בתלקיט המעבר לניהול עצמי הפיקוח מתואר כגורם משמעותי המעורב בהכשרה וברתימה של הגורמים השונים למהלך:

"יישום המהלך (מעבר לניהול עצמי) נעשה במעורבות הפיקוח על בתי הספר ובאמצעותו: הפיקוח מעורב בתהליך העבודה מול הרשויות המקומיות ומל בתי הספר ומסייע בהכשרה וברתימה של הגורמים השונים למהלך. יישום המעבר לניהול עצמי מוטמע בעבודת המפקח עם מנהליו, בפיתוח המקצועי ובכלי להערכת מנהלים". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

כך גם ברבים מהראיונות במטה ובמינהלת עולה חשיבות רתימת המפקחים לתהליך המעבר לניהול עצמי, כסוכני שינוי אשר מעורבותם מחוייבת על מנת להוביל לשינוי מהותי בבתי הספר. כפי שניתן לראות באמירות של גורמים במטה.

"ברגע שיש מינהלת ורפרנט במחוז, זה תלוי עניין. ניהול עצמי צריך להיות משהו מהוויית בית הספר. מבחינתי, איך שאני רואה את זה לא כל המפקחים מחוברים לזה ומגוייסים לעניין. כשזה חיצוני, זה ימשיך להיות עוד תכנית או עוד פרויקט". **(מטה)**

"כדי שיקרה משהו בפדגוגיה חשוב שהמפקח יהיה מעורב, לפחות בשלבים הראשוניים". **(מטה)**

כביכול המפקחים משמעותיים בשלב ההטמעה, עם זאת, ניכר כי התעלמות מהמפקחים בשלב רתימת הרשויות מוביל לאנטגוניזם בקרב המפקחים ומונע מהם להיות מעורבים גם בשלבי ההטמעה בהמשך. מהראיונות עולה כי במחוז בו המפקחים לא עורבו באופן משמעותי בתהליך רתימת הרשויות הדבר הוביל להתנגדות ולכעס שלהם, כפי שמתארת אחת המפקחות במחוז:

"היא עבדה ישירות מול רשויות והייתה עובדת בשמחה מול בתי הספר, 'מדלגת' על המפקחים. זו לא דרך להתנהלות. אנחנו עצרנו את זה. היא לא יכולה להנחות בתי ספר. היה שם כעס..." **(מפקחת)**

היעדר המעורבות של המפקחים משתקפת גם בהתייחסות המנהלים באותו מחוז.

"היא(המפקחת) בעצמה לא יודעת. זה מה שאני אומרת. מפקח אמור לדעת ניהול עצמי? " **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

- **יצירת שיתופי פעולה, שקיפות ואמון בין הגורמים** – תכנית הניהול העצמי מנחה את הרשויות להעביר תקציבים וסמכויות לבתי הספר, אך התכנית איננה מציעה "ניתוק" בין הרשות ובית הספר. בנושאים רבים בית הספר ממשיך להיות מגובה על-ידי הרשות, וחלק ממשאביו מנוהלים ברשות. לפיכך מערכת שאין בה יחסי אמון ושיתוף פעולה, תתקשה לתפקד ולעמוד בהגדרות אלה של תכנית הניהול העצמי. מרכיב זה מהותי כבר ברתימת הרשות לניהול העצמי, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך ברשות.

"ניהול עצמי אסור שיכנס בכל מצב. צריך לבדוק מה טיב מערכות היחסים בין העירייה והמנהלים, אם זה כמו שהיה אצלנו לפני 12 שנה, 'שדה קרב' וכולם נלחמים בכולם, אם יש נתק בין העירייה והמנהלים, אז בסוף הילד בחינוך 'אוכל אותה'. כדי להצליח צריך שיתוף פעולה בין העירייה והמנהלים". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

גם במטה מדגישים את חשיבות יצירת שיתופי הפעולה בתהליך רתימת הרשויות.

"כשנכנסות רשויות חדשות על מה חשוב להקפיד? המעורבות של המפקחים. לעבוד על שיתוף פעולה בין המנהל והמפקח מול העיר, שגם הגזבר יקבל הוראות מתאימות". **(מטה)**

מהשטח משתקף כי במחוז אחד אכן הייתה עבודה משמעותית ליצירת שיתופי פעולה כבר בשלב רתימת הרשויות:

"...עבודה מאוד יפה ... על הטמעת התכנית במחוז, נוצר שיתוף פעולה עם מנהלי אגפי חינוך וזה מקרין על שיתוף פעולה בתחומים אחרים". **(מפקחת)**

ובהמשך גם בדברי מנהל אגף חינוך באותו מחוז:

"לניהול עצמי צריך שיתוף פעולה. קשר בין העירייה והמנהלים, שיתוף פעולה עם המפקח ומשרד החינוך. מעצימים את המנהל, משדרגים את השיח, מחזקים את השותפות בין הקודקודים של מערכת החינוך. מהפרויקט הזה רק חיזוקים מאוד רציניים יבואו". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

לעומת זאת, במחוז השני עולים יותר תכנים של קושי והיעדר שיתוף כבר משלב רתימת הרשויות, כפי שמתאר מנהל באותו מחוז:

"שאלו אותנו אם אנחנו רוצים להיכנס לניהול עצמי? לא, זו החלטה של הרשות. ההתייעצות והשיתוף הם באמת שאלות שוליות, לא השאלות המרכזיות בסוגיה. וזה באמת יוצר איזושהי תחושה שלא מדובר בשיתוף אמיתי". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

נראה, לפיכך, כי בתהליך רתימת הרשויות לניהול העצמי יש נקודות רבות שבהן הגורמים בוחנים אחד את השני ובעיקר את תפקוד המינהלת כבסיס ליצירת אמון ושיתוף פעולה. כל פעולה נלקחת בחשבון בבניית יחסי האמון בין הגורמים, כאשר לעתים פעולות שנעשו בחוסר תשומת לב עשויות להדהד ולהשפיע על הטמעת התהליך. מכאן שיש חשיבות רבה בבניית התהליך, כך שיילקחו בחשבון כלל בעלי התפקידים המעורבים.

סיכום

תהליך רתימת הרשויות לניהול העצמי מורכב ממספר שלבים, כאשר בכל שלב ישנה הכרעה של הרשות אם להיכנס או לא להיכנס לתהליך. כיוון שהתקציב הוא מרכיב משמעותי בגורמי המשיכה של התכנית, סימולצית התקציב מהווה צומת הכרעה שבו חלק מהרשויות בוחרות שלא להיכנס, וכך גם תהליך המשא ומתן לקראת החתימה על מסמך ההבנות, אשר מגדיר את מבנה היחסים בין הרשות, משרד החינוך ובית הספר ונתפס על-ידי גורמים במינהלת כתורם לכניסה מודעת יותר של הרשות לניהול עצמי.

המניעים המרכזיים של רשויות מקומיות להצטרפות לניהול העצמי הם למעשה המרכיבים המרכזיים בתכנית, כשבראשם נושא התקציב. תוספות התקציב מהוות גורם משמעותי בשכנוע להצטרף לתכנית, ובמקומות שהתוספות אינן משמעותיות הנטייה להצטרף יורדת. הנושא התקציבי מהווה גורם משמעותי הן בטיעונים בעד המעבר לניהול עצמי והן בטיעונים נגד. נוסף על כך, מעוניינים להצטרף לתכנית בשל השיפור הצפוי בפדגוגיה, מעטפת ההכשרה והסיכוי לשינוי תרבותי.

ההתנגדויות המרכזיות להצטרפות שעולות מגורמים ברשויות הן בעיקר חששות הנובעים מחוסר אמון במנהלים (לא יוכלו לעמוד בעומס המטלות, לא יוכלו לעמוד באחריות הכלכלית), וממודל עבודה שאינו מבוסס על שיתוף פעולה בחתירה למטרה משותפת, ועל כן יש חששות מאובדן שליטה וכוח. עם זאת, יש לציין שני חסמים שהם אינהרנטיים בתוכנית, ויש מקום לבחון פתרונות עבורם והם: הפסד הכספים במעבר לניהול עצמי עבור חלק מהרשויות, וחשש מהגדלת הפערים.

לאורך כל תהליך רתימת הרשויות עולה החשיבות של יצירת יחסי אמון ושיתוף פעולה כבסיס למעבר לניהול עצמי, כאשר ניכר בראיונות כי למינהלת תפקיד מהותי בכך. בהשוואת התהליכים שהתרחשו בשני המחוזות, זיהינו שלושה מרכיבים, אשר חשוב להתייחס אליהם כבר משלב גיוס הרשויות, כיוון שהם חיוניים לבניית יחסי האמון בין שלושת הגורמים: משרד החינוך, הרשות ומנהל בית הספר, יחסים שמהווים את הבסיס לניהול העצמי.המרכיב הראשון הוא הירתמות גורמים בכירים במחוז כבר בשלב גיוס הרשויות, אשר פותח דלתות ויוצר בסיס רחב לשיתופי פעולה. המרכיב השני הוא שילובם של המפקחים כבר משלב גיוס הרשויות, על מנת לרתום אותם לתהליך, ובייחוד בשל תפקידם המשמעותי בתהליך ההטמעה בהמשך. והמרכיב השלישי הוא יצירת שיתופי פעולה, שקיפות ואמון בין הגורמים, מרכיב אשר נמצא בבסיסו של הניהול העצמי על מנת שבית הספר יוכל לתפקד במערכת שנוצרת בינו לבין הרשות ולבין המפקח.

ניכר כי לכל אורכו של התהליך, יש בחינה של כל אחד מהשותפים לתהליך את השותפים האחרים ובמיוחד בחינה של תפקוד המינהלת כבסיס ליצירת אמון ושיתוף פעולה. לפיכך יש חשיבות בהתייחסות לכל בעלי התפקידים המעורבים, כולל מנהלי בתי ספר ומפקחים, כבר משלב גיוס הרשויות. בנוסף, יש חשיבות לשקיפות כבסיס ליצירת האמון.

פרק שני: יישום המודל הכלכלי-תפעולי והטמעתו

"בבסיס המודל הכלכלי של בתי ספר בניהול עצמי עומד איגום של מרב המשאבים הגמישים המוקצים לבית הספר ממקורות שונים (משרד החינוך, רשות מקומית ומקורות נוספים), והעברתם לרשות בית הספר, כך שהמשאבים יהיו זמינים לבית הספר והוא יוכל להפנותם לטובת היעדים והצרכים שהגדיר לעצמו. יצירת אוטונומיה ומרחב כלכלי נועדה לעודד אחריות, מודעות וחיסכון בניהול המשאבים של בית הספר". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

במסגרת המעבר לניהול עצמי הוגדר מודל הפעלה שמתייחס לשני היבטים מרכזיים: מישור כלכלי-תפעולי ומישור פדגוגי-ניהולי. בפרק זה נתמקד במישור הכלכלי-תפעולי של מודל ההפעלה.

על-פי מסמכי המינהלת מודל ההפעלה הכלכלי-תפעולי כולל שני מרכיבים מרכזיים:

מודל תקצוב "סל תלמיד"– על-פי מודל התקצוב ייקבע סל תקצוב לתלמיד שהרשות המקומית ומשרד החינוך יתחייבו להעמיד לטובת בתי הספר היסודיים. מטרת "סל התלמיד" לאגם את התקציבים הגמישים, במטרה להבטיח תקציב בית-ספרי שיגדיל את העצמאות הניהולית של מנהל בית הספר, כאשר המעבר לניהול עצמי מלווה בתוספת משאבים משמעותית שעיקרה תמומן על-ידי המדינה. מודל התקצוב כולל גם שינוי בתקצוב משרד החינוך לגבי חלק מהמרכיבים, מתקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי תלמיד, כך שתקציב שנקבע בעבר על-פי מספר הכיתות בבית הספר ללא תלות בגודלן, נקבע כעת על-פי מספר התלמידים.

הרשות המקומית כתאגיד מרכז – במסגרת המודל התפעולי מהווה הרשות המקומית את "המטרייה" המשפטית-נורמטיבית למימוש האוטונומיה הכלכלית של בית הספר. באמצעות הרשות בתי הספר מקבלים שירותים, מבצעים התקשרויות ומנהלים את חשבונם העצמאי, כאשר הרשות היא גם זו שאחראית על הליווי ועל הבקרה הכספית של בתי הספר.

"במסגרת הסדרת המודל התפעולי, הרשות צריכה לפתוח לכל בית ספר חשבון בנק נפרד, שאליו יוזרם תקציב סל התלמיד, ליצור תשתית ונהלים לביצוע רכש והתקשרויות על-ידי בית הספר, להפעלה של פעילויות נוספות והשכרת מתקני בית הספר ולהעסקת עובדי עזר נוספים. כמו כן על הרשות לבחור מודל הפעלה בכל הנוגע לעובדי מינהל ושירותים". **(תלקיט ניהול עצמי, תשע"ב)**

בפרק זה נבחן את יישום המודל הכלכלי-תפעולי בשטח במהלך שנה"ל תשע"ב, כפי שמשתקף מראיונות עם גורמים במינהלת, מנהלי אגף חינוך ברשויות ומנהלי בתי ספר. כמו כן נתייחס לחששות ולתפיסות הקיימות בשטח ביחס למרכיבים השונים במודל הכלכלי-תפעולי ולמודל באופן כללי.

יישום המודל הכלכלי-תפעולי

במסמכי המינהלת מוגדר כי עם המעבר לניהול עצמי, נדרשת הרשות לבנות חוברת נהלים שתכלול את מפתח התקצוב והַסדרה של דרכי עבודה בין הרשות לבית הספר בנושאים שונים כגון, חלוקת אחריות, ניהול כוח אדם, השכרת מבנים וכו'. נוסף לכך, נדרשת הרשות, בסיוע היועץ הכלכלי, להגדיר "סל תלמיד" עבור כל בית ספר וליצור את התשתית לניהול עצמי כדוגמת הפרדת מונים, פתיחת חשבון בנק נוסף לבית הספר וכדומה.

מראיונות עם גורמים במטה ובשטח עולה כי בשל העיכוב בכניסתם של היועצים הכלכליים לשטח, וכן בשל גורמים הקשורים ברשויות עצמם, **חלו עיכובים בהגדרת "סל התלמיד", ביצירת התשתיות להעברת הכספים ובהעברת הכספים בפועל לבתי הספר**. בזמן ביצוע ההערכה דיווחו מנהלים בחלק מבתי הספר כי אינם יודעים מהו "סל התלמיד" שנקבע או שהכספים שאמורים לעבור מהרשות עדיין לא הועברו. חלקם דיברו על עיכובים בהסדרת הנהלים להשכרת מבנים. במקביל, לקראת סוף שנת הלימודים תשע"ב, נדרשו מנהלי בתי הספר לגבש תכניות עבודה מקושרות תקציב בסיוע יועצים כלכליים וארגוניים. תכנית העבודה מקושרת התקציב אמורה להתנהל באמצעות תוכנה שתסופק על-ידי מינהלת ניהול עצמי. בפועל, בזמן ביצוע ההערכה, היועצים הארגוניים עדיין לא התחילו לפעול בבתי הספר, וכן לא סופקה תוכנה לצורך בניית תכנית עבודה מקושרת תקציב. מראיונות עם מנהלים ועם גורמים במינהלת עולה כי על אף הקשיים, נוצרה ציפייה מהמנהלים –לבנות תקציב שמחובר לתכנית העבודה, דבר שרק חלק מבתי הספר הצליחו לעמוד בו. יתרה מכך, חלק מהמנהלים מבטאים כעס ותסכול, על כך שעל אף העיכובים קיימת ציפייה שיעמדו בתפוקות, ובראשן תכנית עבודה מקושרת תקציב, על-פי לוח הזמנים המתוכנן. כפי שניתן לראות בדברי גורם במינהלת.

"כל המערך בעייתי כי התחיל בדיליי, וחושבים שאפשר ללכת לפי הניירות". **(מינהלת)**

1. יישום מודל תקצוב "סל תלמיד"

יישום מודל התקצוב "סל תלמיד" כולל מספר מרכיבים הדורשים הַסדרה בין משרד החינוך, הרשות המקומית ובתי הספר, כשבראש ובראשונה יש צורך להסדיר את תחומי האחריות שמועברים לבית הספר וכפועל יוצא, גודל "סל התלמיד" שמועבר לידי בית הספר.

בחלק זה נתייחס לתחומי האחריות ולקביעת "סל התלמיד", לפרמטרים המשפיעים על גודל התקציב, וכן לתפיסות בקרב מנהלי אגפי חינוך ברשויות ומנהלים ביחס לגודל התקציב.

א. תחומי האחריות שמועברים מהרשות לבית הספר

במסמכי המינהלת מתואר כי "סל התלמיד" לניהול עצמי ברשות (סל רשותי) מורכב משני חלקים:

- **"סל תלמיד" בית-ספרי** – הסכום המועבר הוא פועל יוצא של תחומי האחריות שהועברו לבית הספר, בתוספת תקציבים ייעודיים ממשרד החינוך (תוספת דיפרנציאלית ועובד סיוע בניהול עצמי).
- **עלויות העסקת עובדים המועסקים באמצעות הרשות (שרתים, מזכירים, סייעות ועובדי ניקיון)** – בהתאם ל"מסמך ההבנות", גם כספים אלו ותחומי האחריות, יכולים לעבור כולם או חלקם לידי בית הספר.

בתהליך קביעת "סל התלמיד" וקביעת תחומי האחריות שיועברו לבתי הספר, עולה מראיונות עם מנהלי אגפי חינוך ברשויות כי **בשלב הראשוני כל הרשויות השאירו את עלויות העסקת העובדים באחריותן.** על-פי גורמים במינהלת, במינהלת מעודדים זאת בשלב זה של הטמעת המעבר לניהול עצמי.

ביחס לשאר תחומי האחריות, ברשויות מתארים כי העבירו את מרבית תחומי האחריות ולרוב הבחירה להעביר או לא להעביר תחום אחריות קשורה בקשיים טכניים מקומיים, כגון, הפרדת מונים שעדיין לא נעשתה וכדומה. עם זאת, **יש רשויות שמתארות הדרגתיות מתוכננת בהעברת תחומי אחריות לבתי הספר**, כך שתחילה מועברים

תחומים "פשוטים" יותר כגון מים וחשמל, ובהמשך צפויים לעבור תחומי אחריות נוספים, כאשר עלו שלוש סיבות מרכזיות לכך:

- תחושה ברשות שמדובר בעלויות משמעותיות שבית הספר לא יכול ולא צריך להתמודד איתן.

"לא מיהרתי להעביר את הכל לבתי הספר, כי מבני בתי הספר בעיר מאוד ישנים. וכדי להיות נאמן למנהלים אז לא רציתי להפיל על המנהלים את הדברים הבעייתיים. למשל, מזגנים". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

- חוסר אמון במנהלים שינהלו נכון את התקציב.

"שירותים שאני ממשיך לממן: ניקיון, אבטחה, סייעות צמודות ילד, סייעות כיתתיות, מערך מסייע בגין תלמידים מתקשים, הוראה מתקנת, תרפיסטיות. כל המערך הזה נשאר בידי הרשות, מכיוון שאני הרגשתי שהם לא יכולים לנהל את זה". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

- רצון לשמור על תקציב כלשהו שיאפשר לתת גיבוי לבית הספר. כך לדוגמה מתאר מנהל אגף החינוך ברשות:

"...היה לנו חשוב שלא נהיה בתקציב גירעוני. כשהתחלנו לבדוק ולהציף את הכול, פתאום שמנו לב שהסל שלנו מאוד גבוה, כי העברנו את הכול, וזו היתה טעות. אחזקה, למשל, העברנו את כל האחזקה, לא השארנו לנו כלום וזו היתה טעות... צריך לשמור לעצמנו גיבויים למצב של חריגות. אנחנו אומרים לבית הספר: 'אנחנו נגבה אותך'...." **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

ב. קביעת סל דיפרנציאלי לבתי ספר ברשות

על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי, **הרשות יכולה לקבוע "סל תלמיד" דיפרנציאלי לבתי הספר הנמצאים בתחומה, כל עוד אף אחד מבתי הספר אינו מקבל פחות מהסל המינימלי.** עם זאת שונות בסל התלמיד בין בתי הספר ברשות הוזכרה רק בבתי ספר ותיקים, כאשר קביעת הסל הדיפרנציאלי תואר כתהליך שנמשך שנים אחדות:

*"'סל התלמיד' שלנו בשנים הראשונות היה אחיד לפי מפתח מסוים. ואז צצו בעיות, ובמהלך השנים עשינו שינויים. כל ההוצאות של חשמל ומים וכו' נעשו הקצאות דיפרנציאליות לפי צרכים. לפני כן זה היה פֶּר תלמיד וראינו שזה לא עובד, עשינו שינויים והלכנו כמה שנים אחורה, וראינו שזה לא עובד. ואז עשינו הקצאה לפי כל הצרכים של בית הספר. זה החלק שהוא לא גמיש. אבל בתי הספר יכולים לקנות תכניות ושעות הוראה, והם יכולים לרכוש שעות מהניהול העצמי. למשל: מנהל בית הספר לקח מתוך שעות של הניהול העצמי, לטיפול בבעיות התנהגויות בבית הספר..."***(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

כפי שציינו בתחילת הפרק, מנהלים מדווחים כי נכון לסוף שנה"ל תשע"ב, **רק חלק מהרשויות התחילו להעביר תקציבים לידי בתי הספר, וברוב המקרים מדובר בתקציב חלקי.** בחלק מהרשויות עדיין לא נקבע גובה "סל התלמיד".

ג. היבטים של חיסכון בהעברת תחומי אחריות לידי בית הספר

חלק מהמרואיינים, בעיקר במטה וברשויות, ציינו כי המעבר לניהול עצמי מעודד חיסכון של בתי הספר, והופך את המנהל לשחקן רציונלי מבחינה כלכלית, כיוון שיש נִראוּת של ההוצאות. נושא זה עולה גם בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב.

"בית ספר שבידו האחריות התקציבית, יפעל ביתר שיקול דעת וביתר חיסכון בשימוש במשאבים". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

עם זאת, בשטח הציפייה לחיסכון אינה גבוהה, וחלק מהמנהלים אף רואים באמירה זו פגיעה, כיוון שטמונה בה החשיבה כי קודם לכן בזבזו, או זלזלו בערכים של חסכון ויעילות כערכים חשובים:

*"אמרו לי- זה על חשבונך, כדאי שתחסכי. למה קודם לא חסכתי? כל הזמן..."***(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

ד. "סל תלמיד" רשותי - מעבר ממודל תקציב לפי כיתה למודל תקצוב לפי תלמיד

לשני מרכיבי הסל ("סל תלמיד" בית-ספרי ועלויות העסקת עובדים) מוקצים כספים ממשרד החינוך, כאשר מודל התקצוב השתנה מ"תקצוב לפי כיתה" ל"תקצוב לפי תלמיד".**השינוי במודל התקצוב מוביל לכך שהתקצוב הופך תלוי בגודל בית הספר ובגודל הכיתות מבחינת מספר התלמידים.** מראיונות עם גורמים במטה עולה כי מודל התקצוב לפי תלמיד נבנה בבסיסו עוד בניהול העצמי של שנות ה-90, כדי לעודד בתי ספר גדולים וכיתות גדולות. על אף שמרבית הגורמים לא ראו בהגדלת בתי הספר והכיתות מטרה שקיימת היום במטה משרד החינוך, עלו שתי סיבות מדוע בחרו במודל תקצוב לפי תלמיד במעבר לניהול עצמי הנוכחי: **א.** תקצוב בתי הספר הוותיקים בניהול העצמי בנוי לפי תלמיד ולא לפי כיתה, ועל כן במטה משרד החינוך לא רצו ליצור בלבול ברשויות שוותיקות בניהול עצמי. **ב.** בתקצוב בתי ספר שלא בניהול עצמי יש מרכיבים שבנויים לפי תלמיד, ומרכיבים אחרים שבנויים לפי כיתה, ובמינהלת היה רצון לייצר מודל תקצוב אחיד כדי לפשט את תהליך קביעת סל התלמיד ברשות.

מראיונות במטה עולה כי תוספת המשאבים לרשויות ולבתי הספר היא נגזרת של תוספת התקציב שנתקבל מהאוצר לצורך המעבר לניהול עצמי. מתוך התקציב הנתון נגזרה התוספת לעובד סיוע (130ש"ח לתלמיד), והתוספת הדיפרנציאלית (50- 200 ש"ח לתלמיד).

במהלך בניית התקצוב במטה, ההערכה הייתה כי רוב הרשויות ירוויחו כלכלית מן המעבר לניהול עצמי. כך מתאר זאת גורם במטה:

*"סימולציות שאנחנו עשינו ראינו שכמעט אין רשות, זה מהלך רשותי, הרשות נכנסת בצורה מלאה. אין רשות מקומית שנכנסת למהלך הזה ומפסידה כסף, ממש בודדות, אני יכול לספור אותן, באמת על כף יד אחת, וגם שם ההפסדים הם לא גבוהים ... כמה עשרות אלפי שקלים אם אני זוכר נכון, לא הרבה יותר מזה. וזה זניח..."***(מטה)**

כאשר בקרב מנהלים ומנהלי אגפי חינוך במגזר דוברי ערבית, יש הסכמה כי מדובר בסכומים משמעותיים לבתי הספר.

תחושה זו קיימת גם בקרב חלק ממנהלי בתי הספר ומנהלי אגפי החינוך במגזר דוברי עברית, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

*"...הניהול העצמי הביא כסף למערכת..."***(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

עם זאת, מראיונות עם גורמים במינהלת עולה כי תוך כדי בניית הסימולציות ותחילת ההתנהלות בשנה"ל תשע"ב, התברר כי חלק מהרשויות – אם לא רובן – מפסידות כספים מהמעבר. הסיבה לכך היא כי בעוד התקציבים שנוספו על-ידי משרד החינוך מועברים ישירות לבית הספר, הפסד הכספים הנובע בעיקרו מהמעבר מתקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי תלמיד, נספג ברשויות.

נראה כי הפערים במידה שבה סכומי הכסף נתפסים כמשמעותיים נובעים משני גורמים**:**

- תוספת התקציב לרשויות חלשות גבוהה יותר. מרבית הרשויות דוברות הערבית נכללות בקטגוריה זו.
- יש תחושה בקרב המרואיינים, בעיקר במגזר דוברי ערבית, כי בעבר כספים רבים שהיו מיועדים למערכת החינוך נבלעו ברשויות ולא הגיעו לבתי הספר. כעת עם המעבר לניהול עצמי ישנה שקיפות שמחייבת את העברת הכספים ליעדם.

ביחס לרשויות המפסידות, הפסד הכספים משמעותי יותר ברשויות שבהן יש בתי ספר קטנים עם כיתות קטנות. ההפסד נובע מכך שבבתי ספר קטנים התקציב קטֵן עם המעבר לתקצוב לפי תלמיד, בעוד שעלויות התפעול ובראשן עלויות המזכירים והשרתים נשארות קבועות ודומות לעלויות בבתי ספר גדולים יותר. מנהלים בבתי ספר קטנים חוששים כי לא יוכלו להמשיך להתקיים בשל עלויות התפעול הגבוהות, בהשוואה לתקציבים הנמוכים המתבססים על מספר נמוך של תלמידים.

עם זאת, נראה כי במקביל לרפורמה של המעבר לניהול עצמי, שבשיטת התקצוב שלה מעודדת את הגדלת מספר התלמידים בכיתה והגדלת בתי הספר, ישנן יוזמות סותרות במשרד החינוך, שדוחפות להקטנת הכיתות, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך ברשות:

*"...במצב הקיים (במשרד החינוך) מתקבלות החלטות מלמעלה, למשל: הולכים להקטין (את) מספר התלמידים בכיתה וצריך להוסיף כיתות ומבחינה פיזית בתי הספר לא ערוכים לכך..."***(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

במטה ובמינהלת מודעים לקושי שיש בבתי ספר קטנים ושוקדים על פתרון שייתן רשת הגנה לבתי הספר הקטנים ולרשויות.

2. המודל התפעולי- הרשות המקומית כתאגיד מרכז

כיוון שבתי הספר אינם גוף משפטי, כחלק מהמעבר לניהול עצמי, נדרשת הרשות לשמש כתאגיד מרכז עבור בתי הספר. לשם כך יש צורך בהסדרה של נהלים ודרכי פעולה. חלק מהנהלים נדרשים על-ידי משרד החינוך במסגרת

החתימה על "מסמך ההבנות",[9] וחלקם מוסדרים בשלב מאוחר יותר בין הרשות לבית הספר. בחלק זה נתייחס לנהלים שנבנו בין הרשות לבתי הספר ביחס למרכיבים השונים במודל התפעול: נוהלי מנהל תקין, יזמות והשכרת מבנים, פיקוח, בקרה והפעלת סנקציות. כמו כן נתייחס לתפיסות ולתחושות של הגורמים השונים לגבי אותם הנהלים.

א. "חוברת נהלים" והסדרת כללי מנהל תקין

במסגרת "מסמך ההבנות" חותמים הרשות ומשרד החינוך על קווים כלליים להפעלת הניהול העצמי, ובהמשך נדרשת הרשות לגבש בשיתוף מנהלי בית הספר "חוברת נהלים", המפרטת כללים ונוהלי עבודה בהתנהלות הכספית והתפעולית של בתי הספר. **ברשויות שבהן נבנתה והוטמעה "חוברת הנהלים" המנהלים רואים בה דבר חיובי,** כך לפי דברי מנהל:

> *"אני רואה בניהול העצמי ברכה, תוספת עבודה, אחריות, אבל זה ברכה לבית הספר, לצוות ולתלמידים מכמה בחינות – (אחת,) מציב את הנהלים ומרענן את הדברים שמתמסמסים בתוך הדרך, זה מבחינת מצפן מנהלי. שתיים, יש שקיפות מבחינת הקצאת תקציבים, זה דבר חשוב".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

עם זאת, מראיונות עם מנהלים עולה כי בחלק ניכר מהרשויות עדיין לא קיימת "חוברת נהלים" המסדירה את כל המרכיבים בתפעול בית הספר בניהול עצמי, או שאם קיימת, המנהלים אינם חשופים אליה.

ב"מסמך ההבנות" עליו חותמת הרשות מוטמעות דרישות מנהל תקין אותן הרשות צריכה ליישם מול בתי הספר כגון, פתיחת שני חשבונות בנק נפרדים לכל בית ספר, אחד עבור כספי הורים ותרומות, והשני עבור כספי בית הספר (דמי שכפול וכדומה). דרישות אלו היו גם קודם לכן, אך המעבר לניהול עצמי היווה כלי עבור מטה משרד החינוך לאכוף אותן. כפי שמתאר גורם במינהלת:

> *"המינהלת נכנסה לנושא ניהול חשבונות, ואז כבר עשו סדר בעוד כמה דברים שמזמן היו צריכים לטפל בהם. למשל, כספי הורים. למשל, למנהל אסור להיות מורשה חתימה בבית הספר..."* **(מינהלת)**

בחלק מהמקרים, הדרישה להסדרת מודל ההפעלה נתפסת כחיובית וכתורמת להתנהלות הרשות ובתי הספר.

> *"...בעקבות הכניסה ל'ניהול העצמי' עשינו מיפוי ועלינו על כל מיני דברים כמו גביית הורים שנעשו לא נכון וכו'..."* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

אך במקרים אחרים, הסדרת מודל ההפעלה נתפסת כדרישה לא מציאותית או כ"טרטור" של המנהל.

> *"יש לנו חשבון בבנק כבר מאותו, מיום ראשון ... לניהול יש לי חשבון (מהיום הראשון כבר יש חשבון בנק). לא, אתה תפתח חשבון ...., את מבינה? פתחו לנו חשבון, הם הכריחו אותנו לפתוח חשבון (אחר)..."* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

---

[9] התייחסות מפורטת ל"מסמך ההבנות" מופיעה בפרק "הרקע" ובפרק "רתימת הרשויות".

ב. הכנסות בית הספר מיזמות

במסמכי הניהול העצמי מוגדר כי למנהל בית הספר ניתנת האפשרות ליצור פעילויות בשעות אחר-הצהריים, להשכיר את מתקני בית הספר, ובכך לייצר הכנסות נוספות לטובת בית הספר, ובתנאי שנחתם הסכם בין הרשות המקומית לבין המשתמש. לשם כך יש צורך בהסדרה של מודל פעולה בין בית הספר לרשות, הן באמצעות "חוברת הנהלים", שכפי שצויין לעיל, עדיין לא קיים בכל הרשויות, והן באמצעות יצירת תשתית מינהלתית.

אחת הביקורות על הגדלת הכנסות בית הספר באמצעות יוזמות היא כי הדבר גורם להגדלת הפערים במערכת החינוך. מנהלים בבתי ספר חלשים חוששים כי לא יוכלו להשכיר את מתקני בית הספר לאוכלוסייה המקומית, ועל כן לא יוכלו להגדיל את משאבי בית הספר. מול זה עומדת טענה כי לא צריך להגביל את החזקים מלהתחזק יותר רק בשם השיוויון, אלא יש צורך בתקצוב יתר של החלשים. בחלק מהרשויות אכן נותנים לכך מענה ומתקצבים בתי ספר בצורה דיפרנציאלית. באחת הרשויות תואר מצב שבו, על אף המעבר של בתי הספר לניהול עצמי, הרשות מתמרנת בין רווחים של בתי ספר שממוקמים באזורים שונים, כך שבית ספר שממוקם בסביבה חזקה ומרוויח כספים רבים – חלק מרווחיו מועברים לבתי ספר שממוקמים בסביבה חלשה.

עולה גם ביקורת עקרונית על עצם העניין: בית הספר איננו הבעלים של המבנים, ואיננו מהווה ישות כלכלית. בית הספר איננו "עסק" על-פי תפיסה זו, ולכן אינו יכול להשכיר שירותים, כפי שאומר גורם מטה:

> *"אני נגד הרעיון הזה שבתי ספר ישכירו מתקנים. הבניין שייך לרשות, ואיך בית הספר משכיר משהו שלא שלו? אני חושבת שבית ספר הוא משהו קהילתי. הוא צריך להיות פתוח לקהילה בחינם וללא רווח, לתת שירותים לקהילה שלו עד עשר בערב, בלי הכנסות ורווח, לא להיות מותנה בזה".* **(מטה)**

מראיונות עם מנהלים עולה כי יש גורמים ברשויות המסכימים עם ביקורת זו, וכך **חלק מהרשויות רואות במתקני בית הספר כשייכים לקהילה, ואינן מוכנות לגבות כסף עבור שימוש בשעות אחר-הצהריים של תושבי הרשות**. במקומות אחרים נתפסים מתקני בית הספר כשייכים לרשות, אשר מפעילה בהם גם כיום, אם באופן ישיר ואם באמצעות המתנ"ס, פעילויות שונות אחר-הצהריים. גם במקרים אלו, הרשות אינה מוכנה להזרים כספים לידי בית הספר עבור שימוש שלה עצמה. כך לדוגמה מתאר מנהל אגף חינוך ברשות חדשה:

> *"לגבי שימוש במתקנים, חשוב שמנהל בית ספר יבין שאם הרשות עושה שימוש במתקני בית ספר היא לא צריכה לשלם. נקודה שנייה זה המתנ"ס, מנהל המתנ"ס הוא חלק מהעירייה ויש לו פעילות בתוך בית הספר".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

גם במקרים שבהם הרשות מאפשרת לבית הספר לקבל כספים על שימוש במתקניו, תוארו מודלים שונים ומגוונים לפעולה: בחלק מהרשויות בית הספר הוא זה שיוזם את הפעילויות ומקבל את כל הכספים אליו, או המתנ"ס מסדיר את הפעילות ומקבל אחוזים מסוימים מהכספים. יש מקרים שבהם לבית הספר מותר ליזום פעילויות אך רק בתיאום ובאישור המתנ"ס או הרשות, על מנת שלא ליצור תחרות, ויש אף מקרים בהם בית הספר הוא יוזם הפעילות, אך כל הכספים מועברים לרשות. ברשויות אחרות, הרשות או המתנ"ס הם אלו שיוזמים את הפעילויות, ובית הספר מקבל אחוזים מסויימים מהכספים, כאשר האחוז שבית הספר מקבל יכול לנוע מסכום שולי המכסה רק את העלויות שיש לבית הספר מהפעילות עצמה (כגון עלויות חשמל) דרך אחוז מסויים מהרווחים ועד לסכום הקרוב לסכום המלא.

יתרה מכך, נראה כי הרשויות משפיעות בדרכים נוספות על הפעלת היוזמות, כאשר בחלקן מוגדר כי ניתן ליזום רק פעילויות בעלות אופי מסוים.

> *"אני לא רוצה שבית ספר יהפוך לאולם אירועים, חתונות בר מצוות וכדומה".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

וברשויות אחרות, למרות שלא מתנגדים באופן גלוי להכנסות מיזמות בית הספר, לא ממהרים להסדיר מודל הפעלה.

ג. פיקוח, בקרה והפעלת סנקציות

כחלק מהמודל התפעולי נדרשים מנגנונים של בקרה ופיקוח. ישנה הסכמה רחבה בקרב המרואיינים כי צריכה להיות בקרה על בתי הספר בניהול עצמי ובפרט בנושא התקציבי, כאשר **במסגרת מסמך ההבנות מובהר כי הבקרה על בית הספר בנושאים כלכליים-תפעוליים מוטלת על הרשות.**

במסמכי המינהלת הוגדרו **שני מנגנונים שאמורים לסייע בבקרה ובפיקוח על בתי הספר:** 1.**מאגר מידע כספי ארצי,** אליו יוזנו הנתונים מבתי הספר באופן ממוחשב ; 2. **ועדה מלווה** המורכבת מאנשי רשות, מפקח, אנשי קהילה ומנהל בית הספר, שאמורה לאשר את תכנית העבודה מקושרת התקציב ולפקח על יישומה. עם זאת, **מראיונות עם אנשי המינהלת עולה כי אף אחד מהמנגנונים עדיין לא היה קיים בפועל בשנת תשע"ב.**

בשטח נוצרה עמימות בכל הנוגע ליישום הבקרה. ישנן תפיסות רבות ביחס לביצוע הבקרה, ורובן אינן מגובשות. הרוב אינם יודעים לנקוב בבעל תפקיד שבאחריותו הפיקוח התקציבי, וגם אינם יודעים להתייחס לתדירות רצויה.

גם כאשר מרואיינים מתייחסים למנגנונים המוגדרים, נראה כי נשארו שתי סוגיות מהותיות פתוחות:

- **תדירות הבקרה** - לא הוגדרה תדירות הבקרה על בית הספר, ונשאלת השאלה: מהי התדירות הרצויה שתאפשר מצד אחד חופש פעולה למנהל, ומצד שני תלווה ותתריע במקרים שבהם יש צורך בהתערבות?
- **גורם מפקח** - לא הוגדר מי אמור לפקח על כך שאכן הנתונים מנוטרים והוועדה המלווה מתכנסת.

נקודה זו מהותית, כיוון שאחת הביקורות המרכזיות בדוח מבקר המדינה על הניהול העצמי של שנות ה-90, הייתה היעדר בקרה ופיקוח של משרד החינוך והרשויות, כאשר גם בשנות ה-90 האחריות לפיקוח עמדה לפתחן של הרשויות ושל ועדות מלוות.

במינהלת ישנה תפיסה כי הבקרה תתבסס על בקרה קיימת של משרד הפנים ושל המפקחים הפדגוגיים, אולם תפיסה זו אינה מגובשת במסמכים ואינה בהירה בשטח.

> *"יש כאן שלוש רמות של בקרה: 1. כמו ש'אופק חדש' זה 'אופק חדש' ומי שמפקח על זה- זה המפקחים, ככה הייתי רוצה לראות את ניהול עצמי. 2. מאגר המידע הכספי ייתן לנו מידע מי מעביר דוחות ומי לא. ברמה השלישית, זה הבקרה של משרד הפנים. לגבי הטמעה ייתכן שנרחיב ליותר משנה, אבל זה פחות עניין של בקרה יותר של הטמעה".* **(מינהלת)**

ב"מסמך ההבנות" הדרישה ממנהל בית הספר היא להעביר נתונים כספיים אחת לשנה. מראיונות עם גורמים במטה ניכר כי ביחס למטרה של מניעת גירעון תקציבי, תדירות כזו אינה מספקת. עם זאת, לא מוגדרת תדירות שתהיה מצד אחד מספקת, ומצד שני תאפשר התנהלות עצמאית של מנהל בית הספר. יתרה מכך, נראה כי לא לגמרי ברור מהי מהות הבקרה – האם עצם העובדה שהמנהלים שולחים את הביצוע שלהם בפרקי זמן קבועים או מזינים את הנתונים למאגר הכספי מהווה בקרה, או שיש צורך להגדיר בעלי תפקידים שיבחנו את הנתונים וייתנו עליהם את הדעת. חוסר הבהירות משתקף בדברי מנהל אגף חינוך ברשות:

"מנהלים ותיקים אין עליהם שום בקרה, כי הניהול העצמי מוטמע כל כך חזק, והם שולחים את הביצוע אחת לרבעון..." **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

בהמשך לנושא הבקרה, שאלנו לגבי ההשלכות של תפקוד לקוי, כדוגמת מנהל שהוביל את בית הספר לגירעון או רשות שאינה מעבירה כספים. גם כאן, כמו בנושא הבקרה **נראה כי אין הגדרה ברורה של השלכות יישומיות במידה של תפקוד לקוי.** לפי אנשי המינהלת, הסנקציה היחידה שהוגדרה היא שהעברה תקציבית ממשרד החינוך לרשות מותנית בהקמת ועדה מלווה, אך במהלך שנה"ל תשע"ב, שבה עדיין לא הוקמו ועדות מלוות, היא לא יושמה.

כיוון שכך, גם לגבי ההשלכות שכדאי שייושמו בעקבות תפקוד לקוי יש מגוון רחב של דעות כאשר לרבים אין תפיסה לגבי מודל עבודה רצוי במצב כזה. כך לדוגמה, לגבי מנהל שהוביל את בית הספר לגירעון הדעות חלוקות: יש הגורסים כי עליו לקבל תמיכה והדרכה צמודים יותר, אחרים הגורסים כי צריכה להיות אפשרות שמנהל כזה לא יהיה בניהול עצמי, ועד אלו הגורסים כי למנהל כזה אין מקום במערכת החינוך.

תפיסות במטה ובשטח לגבי המודל הכלכלי-תפעולי

מראיונות עם בעלי תפקידים שונים עולה כי יישום המודל הכלכלי-תפעולי נמצא בשלביו הראשוניים. באופן טבעי בשלב בו נושאים רבים אינם סגורים, עולים חששות רבים. בראש ובראשונה, עולה חשש כי **הדגש שניתן לפן הכלכלי**, מעצם השינוי במעבר לניהול עצמי שמתרכז בשלבים הראשונים בתפעול תחום זה, **מעיד כי מוקד המעבר לניהול עצמי הוא כלכלי, וכי הנושא הפדגוגי שולי**. נושא זה יידון בהרחבה בפרק המתייחס למטרות.

במקביל ישנם לא מעט קשיים וחששות, ולצידם גם תקוות הנוגעות ביישום בפועל או בתפיסות לגבי יישום עתידי של המודל הכלכלי-תפעולי. אלו נוגעים בהיקף הכספים המועברים או צפויים לעבור לידי בית הספר, בהתנהלות בית הספר וביחסים בין הרשות לבית הספר בהיבט הכלכלי-תפעולי.

1. היקף הכספים שיועברו לבית הספר והתנהלותו הכלכלית

חלק ממנהלי בתי הספר העלו קושי להתנהל עם תקציב שעדיין לא נקבע או שנקבע וטרם הועבר, ועם חוסר ידיעה לגבי היקף התקציב. יש חשש לבנות תכנית עבודה, כאשר לא ידועה רמת ההוצאות לתפעול בית הספר ושטף ההכנסות מהרשות.

"...עד עכשיו אין לי מושג איך ייראה 'סל התלמיד' שלי..." **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

גם ברמה כללית יותר מתארים חלק מהמנהלים קושי לדמיין את היקף הכספים והאפשרויות הכספיות העומדות לרשותם:

"... בגדול אין לי שום מושג מה זה אומר כספית – כלום, רק בחלומות, בגדול אני אפילו לא יודעת מה אני לא יודעת..." **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

חלק מהמנהלים, בעיקר ברשויות חזקות, ספקנים לגבי היקף הכספים שיועברו לידיהם **וחשים כי העברת התקציבים לבית הספר באה רק לצורך הפחתת הנטל מהרשות, ולא כפתח לגמישות ולניהול כספים אמיתי על-ידי בית הספר.**

*"...בשטח בפועל 5 חודשים אחרי שהכריזו אנחנו בניהול עצמי = אנחנו כלום. מעבירים צ'ק במקום העירייה..."***(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

יתר על כן, יש לא מעט **מנהלים שחוששים כי הכספים לא יספיקו לתפעול בית הספר ולעלויות הבסיסיות**, ובמיוחד כשמדובר בבתי ספר קטנים. כפי שמתארת אחת המנהלות:

*"... 'ניהול עצמי' בבית הספר כמו שלי הוא קשה ביום-יום, כי הוא (בית הספר) מאוד קטן ובמצב סוציו-אקונומי נמוך. ובגלל שהוא קטן, לכן אין לנו מספיק משאבים..."***(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

למרות החששות, **התחושה שעולה במרבית הראיונות היא כי הכספים שמגיעים פותחים בפני מנהלי בתי הספר מגוון אפשרויות לקידום יעדים וצרכים שלא היו קיימות קודם**, אך מדובר בעיקר בתחושות וחלומות, עדיין לא מדברים על דברים שהמנהלים מימשו בפועל.

*"...פחות משליש מהכסף שאני אמורה להתחשבן איתם על סוף השנה זה נתח של כסף שכבר נותן לי העזה לדברים..."***(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

נוסף לכך חלק חשים כי **"סל התלמיד" מרחיב במעט את האוטונומיה של בית הספר מולהרשות** המקומית:

"אז השינוי לטובה היום אני אחראי, אני יכול לעשות מה שאני רוצה, יש לי את הגמישות שלי. אני אתן לך דוגמה, שלשום התקלקל לי מזגן בבית הספר, מהשאריות שנשאר לי מהניהול העצמי הרשיתי לעצמי לשנות מזגן מיד, לא לחכות למועצה עד התקציב הבא, ממש זה השינוי לטובה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

יש לציין כי גם בקרב אלו המתייחסים באופטימיות לאפשרויות הגלומות בתקציב הניהול העצמי, בשנת תשע"ב ברוב המקרים עדיין לא נעשה שימוש בכספים. תקציבים הועברו לבתי הספר רק מאמצע השנה בערך, והיה שלב של בדיקה ובחינה של ההוצאות אל מול התקציבים. מנהלים היו זהירים, לא רצו להיקלע לגירעון, ואולי גם לא ידעו כיצד להתנהל עם התקציבים, ולכן כמעט לא הוציאו כספים.

"אנחנו רואים שלא עשו הרבה עם הכסף. כמעט שלא נגעו בכסף. אנחנו עכשיו מאפשרים את זה, עובדים על תכניות לשנה הבאה". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

2. ניהול הכספים בבית הספר

בקרב חלק מהמרואיינים עולים חששות לגבי ניהול הכספים על-ידי המנהלים והמזכירות שקיימים במערכת מתוך תפיסה כי כוח האדם הקיים לא יוכל לעמוד בנטל, הן מבחינת היכולת האישית וההכשרה של כוח האדם, והן מבחינת עומס מטלות ביחס להיקף השעות הקיים. המזכירות, למשל, נדרשות לנהל את החשבונות הכספיים של בית הספר, בלי שיש להן הכשרה כמנהלות חשבונות. מנהל אגף חינוך ברשות שהחליטה שלא להיכנס לניהול עצמי אומר:

> *"כוח אדם שנמצא בבית הספר הוא לא כוח אדם מיומן כלכלי וחשבונאי שיטפל בנושאים האלה. המזכירה לא עברה שום הכשרה שתאפשר לה לטפל בנושאים האלה".* **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

עם זאת, יש גם אלו הטוענים כי המנהל תמיד עבד עם תקציב והיה נדרש לתפעול כלכלי, רק שבניהול העצמי הנפח גדל. כפי שמתאר גורם במינהלת:

> *"...גם בית הספר שאינו בניהול עצמי צריך לנהל כספים. וחוזר מנכ"ל אומר לנהל שני חשבונות בנק בלי שום קשר לניהול עצמי. ניהול כספי הורים, וניהול תקציבים שמקבל מהרשות וכו'..."* **(מינהלת)**

ובהמשך לכך, אלו מעריכים את תוספת ההכשרה הנדרשת ואת תוספת המטלות כשולית. נושא זה יידון בהרחבה בפרק המתייחס לשינויי התפקיד ומערך הכוחות.

3. התנהלות בית הספר מול הרשות:

עולים מספר קשיים ביחסים המתהווים בין הרשות לבית הספר בהקשר של הטמעת הניהול העצמי:

- **עיכוב כספים** – עולים **חששות ממנהלי בית הספר שהרשות לא תעביר את הכספים** לידי בית הספר או שתעכב את העברתם, כאשר לעתים הקשיים כבר צפים על פני השטח.

> *"במציאות יש לנו הרבה בעיות, קודם כול במועצה שלנו, שהמצב הכלכלי שלה 'על הפנים', יש לנו בעיה עם הזרמת כספים ..."* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

- **עלויות תשתית** – ב"מסמך ההבנות" מובהר כי הרשות יכולה להעביר לאחריות בית הספר רק תקציבי אחזקה הכוללים הוצאות על תיקונים קלים. לעומת זאת שינויים במבנה, החלפת פריטים במבנה או שיפוצי עומק ותשתית מחוייבים להישאר באחריות הרשות. תקציבים אלו מוקצים על-פי צורך ולא באופן שוויוני. עם זאת, **מנהלים מעלים חששות רבים לגבי נשיאה בעלויות התשתית במקרים של תשתית ישנה**. במקרים מסוימים אף נראה כי הרשות ממהרת להסיר מעליה אחריות ולהטילה על בית הספר – בין אם הנושאים תוקצבו ובין אם לאו.

> *"...התשתיות בעיריות מסוימות, אצלנו יש מערכות מחשבים ודברים מאוד ישנים, השאלה מה באמת יקרה, האם העירייה תעזור לנו בדברים מאוד גדולים? ..."***(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

- **שחיקה ב"סל התלמיד"**- חששות שמובעים פחות על-ידי מנהלים ויותר על-ידי גורמי מטה ומינהלת, אשר מסתכלים לעתיד ומתייחסים לשחיקה ב"סל התלמיד" - **האם הרשות המקומית תעדכן את הסכומים בהתאם לעליית המדד?**

*"...סל לא נבחן כל שנה, הוא מתעדכן לפי שינוי עלויות. חשמל ומים לפי שינויים במהלך השנה ושאר החומרים גם. זה לא יתבצע. הרשויות לא יעשו את זה. לעדכן עלויות לפי מדד? כאשר משרד החינוך לא מעדכן, כאשר הארנונה לא מתעדכנת לפי מדד (אלא לפי חוק)..."***(מינהלת)**

- **האחריות המשפטית נשארת ברשויות** – כפי שתואר בהקשר של רתימת הרשויות, מכיוון שבית הספר אינו מהווה ישות משפטית, האחריות המשפטית על התנהלות בית הספר נשארת ברשות המקומית, ובחלק מהרשויות קיים חשש מנשיאה באחריות אישית להתנהלות בית הספר. מנגד, כיוון שבית הספר איננו עצמאי ונשאר ביחסי תלות מול הרשות, **עולים חששות מהמנהלים שהדרך של הרשות לשמור על ריכוזיות היא על-ידי עיכוב בהסדרת התשתיות והנהלים.**

לעומת החששות הרבים ברשויות החדשות, נראה כי ברשויות הוותיקות בניהול עצמי התבססו כבר יחסי אמון בין הרשות ומנהלי בית הספר, וההתנהלות ברורה יותר, הן עבור מנהלי אגפי החינוך והן עבור מנהלי בתי הספר. נראה כי לשני הצדדים ברור כי הרשות מהווה גב תומך למנהל בהתנהלות בית הספר, כאשר ישנה מטרה משותפת של שיפור הפדגוגיה.

"הרשות (המקומית) תמיד דאגה לי בלי שום קשר ל'ניהול העצמי'. דברים שחלמתי ו'ישבו' על הפדגוגיה, קיבלתי עזרה..." **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

סיכום

מהלך הניהול העצמי מנחה את הרשויות להעביר תקציבים וסמכויות לבתי הספר, אך אינו מציע "ניתוק" בין הרשות ובית הספר. בנושאים רבים בית הספר ממשיך להיות מגובה על-ידי הרשות, וחלק ממשאביו מנוהלים ברשות. מערכת שאין בה יחסי אמון ושיתוף פעולה, תתקשה לתפקד ולעמוד בהגדרות אלה של הניהול העצמי.

המודל הכלכלי-תפעולי המופעל במסגרת הניהול העצמי יוצר שינוי באופן התנהלות בתי הספר. התקציבים מועברים מהרשויות (וממשרד החינוך דרך הרשויות) ישירות אל בית הספר. בית הספר מנהל באופן עצמאי את תקציבו, ונדרש לעשות זאת על-פי כללי החשבונאות של מינהל תקין. בית הספר זוכה לתוספת תקציב ולאפשרות "להרוויח" עוד כסף מהשכרת מתקנים ופעילויות לאחר שעות הלימודים במטרה שאלו יופנו לצרכים הפדגוגיים של בית הספר, כך זוכים המנהלים ליתר עצמאות בניהול, ונפתחות בפניהם אפשרויות רחבות יותר לממש את היעדים הפדגוגים בבית הספר. עם זאת, למרות שהמטרה הסופית היא פדגוגיה, המודל הכלכלי-תפעולי הופך למעשה את בית הספר, לארגון המתנהל על-פי עקרונות כלכליים רציונליים של רווח והפסד, כשלכל פעולה מוצמד מחיר. מדובר בתהליך של שינוי, שמטבע הדברים מעורר בעיות, חששות והתנגדויות.

במהלך שנה"ל תשע"ב חלו לא מעט עיכובים בלוח הזמנים של יישום המעבר לניהול עצמי, כאשר כל עיכוב גרר אחריו עיכובים נוספים. לפיכך בזמן ביצוע ההערכה, עדיין נמצא המעבר לניהול העצמי בצעדיו הראשונים. בשל כך

עולים מהשטח חששות רבים בקשר לשלב היישום, ביניהם חששות שהרשות לא תעביר תקציבים או שתוספת התקציב לא תהיה משמעותית. חששות אלה יתגשמו או יתבדו במהלך השנה הקרובה.

חלק מהרשויות מתארות הדרגתיות בהעברת תחומי אחריות לבתי הספר מסיבות שונות: רצון לחסוך לבתי הספר התמודדות עם עלויות משמעותיות, חוסר אמון במנהלים, ורצון לשמר תקציב שיהווה גיבוי לבתי הספר.

מהממצאים עולה כי ישנם בתי ספר שהתקציבים המופנים אליהם גדֵלים משמעותית, במיוחד במגזר דוברי ערבית. עם זאת עולה גם סוגיית הפסד הכספים בבתי הספר הקטנים. נושא זה אמנם עלה לסדר היום במינהלת, אך טרם הוסדר, ויש לו חשיבות יתֵרה כאשר מתוארים תהליכים סותרים המונחים על-ידי משרד החינוך ומובילים ליצירת בתי ספר קטנים.

על-פי גורמים במטה, בית הספר איננו מהווה ישות משפטית, אינו מהווה ארגון כלכלי מוכר, ולכן למשל, איננו מורשה לחתום חוזים ולהעסיק עובדים, ואינו נושא באחריות משפטית לתקציביו. נוצר מצב שהאחריות הזו נותרת ברשות, כשגזבר הרשות נושא בה באופן אישי. מכאן נובעות התנגדויות של חלק מהגזברים למהלך.

מנגנוני הבקרה אמנם מתוארים בחלקם במסמכי המינהלת, אולם נראה כי מחד גיסא, חלק ניכר ממנגנוני הבקרה שהוגדרו אינם מופעלים (כגון מאגר מידע כספי, ועדה מלווה) ומאידך גיסא ישנם לא מעט נושאים שנשארו פתוחים בכל הנוגע לביצוע הבקרה ובראשם הגדרת תדירות הבקרה הרצויה והגדרת גורמים המפקחים על ביצוע בקרה.

כחלק מהמודל התפעולי-כלכלי, בתי הספר נשארים תלויים ברשות כגורם המשפטי שמעליהם, המספק להם "מטרייה" חוקית מינהלית. מראיונות עולה כי עבור חלק מהמנהלים נוצרה תחושה שבפועל אין עצמאות אמיתית למנהל, תחושה המתחזקת כאשר לא כל תקציבי בית הספר מועברים לשליטתו, וחלק מסמכויות הניהול נותרות ברשות. בעייה נוספת שעולה כתוצאה מכך שבית הספר איננו מהווה ישות כלכלית הנה סוגיית ההכנסות מיזמות. מעבר לכך מושמעת ביקורת על הגדלת ההכנסות כתוצאה מיוזמות על כך שהיא גורם להגדלת פערים במערכת החינוך.

עוד נראה כי במקומות שבהם יש גמישות לכל רשות לבנות לעצמה את מודל הפעולה נוצרים מגוון מודלים ליישום התכנית. גם כאן, רשויות שבהן יחסי שיתוף הפעולה והאמון תקינים, מסגלות מודל פעולה המיטיב יותר עם בתי הספר, כאשר ברשויות אחרות מצמצמים את יישום התכנית (השכרת מבני בתי הספר למשל). בנושא של בקרה ופיקוח יש מקום לבחון האם להשאיר את הבחירה בידי כל רשות לבנות מודל עצמאי, ולאפשר מודלים שונים של בקרה (כשלעתים גם לא ייווצרו מנגנוני בקרה מעבר לדרישות המינימליות שהוגדרו) או שיש צורך בהגדרה ברורה בנושא זה ובפיקוח של משרד החינוך לגבי היישום, ובפרט לאור ביקורת העבר.

חששות מרכזיים שעולים לגבי מרכיבים במודל התפעולי-כלכלי מתרכזים בנושא ההתנהלות הכלכלית של בתי הספר והתנהלות בית הספר מול הרשות כאשר בהן נכללים חששות ביחס לנשיאה בעלויות תשתית של בתי הספר, שחיקה ב"סל התלמיד", אחריות משפטית שנותרת בידי הרשויות ושמירה על הריכוזיות של הרשויות. במקביל ניתן לראות תפיסה ש"סל התלמיד" מרחיב את האוטונומיה של בית הספר מול הרשות. ניכר כי יחסי אמון ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים הוא משמעותי לניהול העצמי ומפחית חששות. לנושא השקיפות יש חלק

משמעותי בבניית יחסי אמון הן ביחסים של מנהל בית הספר מול הרשות, והן ביחסי הרשות מול משרד החינוך והמינהלת. נושאים אלו חשובים לצורך הטמעת מודל פעולה מוצלח לניהול עצמי.

ישנם גם לא מעט מקומות אשר בהם יש תפיסות סותרות בקרב גורמים שונים. רבים מתייחסים לנושא הכלכלי כחדש למנהלים, ובמקביל עולים קולות המציינים כי זו לא הפעם הראשונה שמנהלים מתמודדים עם ניהול תקציב. בראיונות רבים עולה תחושה כי ההכשרה למנהלים ולמזכירות אינה מספיקה, ועומס המטלות גדול מאוד, ובמקביל מובעות דעות כי ההכשרה הנדרשת מספקת, ועומס המטלות שולי. חשש כי המעבר לניהול עצמי מדגיש יותר מדי את הצד הכלכלי ופחות מדי את הפדגוגיה, ובמקביל עולה התחושה כי תוספת התקציב לבתי הספר היא משמעותית ומאפשרת באופן פוטנציאלי את השיפור בפדגוגיה.

פרק שלישי: יישום המודל הניהולי-פדגוגי והטמעתו

"בארגון חינוכי שייעודו ומהותו הוראה ולמידה, יש לתעל את האוטונומיה והמשאבים שבניהול לטובת קידום מהות זו, קרי: לקידום היעדים הפדגוגיים. המרחב הכלכלי והארגוני המאפיין בתי ספר בניהול עצמי אינו עומד בפני עצמו, אלא משמש לשיפור איכות הפדגוגיה ולהשגת היעדים והמטרות הפדגוגיות של בית הספר". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב)**

ב"תלקיט המעבר לניהול עצמי" (תשע"ב) מודגש כי מהות המעבר לניהול עצמי הוא בשיפור הפדגוגיה. בתלקיט מוצג מודל פדגוגי על-פיו לבית הספר ניתנים גמישות ניהולית, תקציבית ופדגוגית, כאשר אלו תורמים למימוש חמשת עקרונות תפיסת הניהול העצמי:

- הכוונה עצמית ומיקוד שליטה פנימי
- העצמה והאצלת סמכויות
- למידה – בית הספר כארגון לומד
- אחריות, מחוייבות ומתן דין וחשבון (אחריותיות)
- פיתוח יחסי בית ספר- סביבה

אלו יובילו בסופו של דבר לעלייה ברמת ההישגים ולטיוב והשבחת האקלים הלימודי והחברתי בבית הספר.

איור 2: תרשים המודל הפדגוגי להעלאת רמת ההישגים (תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב)

חמשת עקרונות תפיסת הניהול העצמי מתוארים במסמכי המינהלת כתפוקות המעבר לניהול עצמי, על כן ההתייחסות המורחבת אל העקרונות ומימושם, כמו גם התייחסות לתוצאות בשיפור ההישגים ושיפור האקלים הבית-ספרי מופיעים בפרק "מימוש המטרות".

בפרק זה נתמקד אפוא בתפיסות המרואיינים לגבי הנחות היסוד העומדות בבסיס המודל הפדגוגי בניהול העצמי, והתשומות שניתנות במסגרת המעבר לניהול עצמי הקשורות בגמישות ניהולית ופדגוגית.

לפרק זה משיקים פרקים רבים: הן הפרק הקודם העוסק במודל הכלכלי-תפעולי, והן הפרק "מימוש המטרות" שיוצג בהמשך. על מנת שלא ליצור חזרות בדוח, אך עם זאת להציג תמונה מלאה, במקרים שבהם יש מִמשק בין הפרקים, צוינו הנושאים המרכזיים בקצרה עם הפניה לפרק שבו הנושא מוצג בהרחבה.

תפיסות לגבי המעבר לניהול עצמי כאמצעי לשיפור הפדגוגיה

הניהול העצמי נתפס כאמצעי לשיפור הפדגוגיה, הן באופן מוצהר במסמכי המעבר לניהול עצמי ובראשם התלקיט, והן בתפיסות המרואיינים במגוון תפקידים.

1. הגישה המוצהרת לניהול עצמי כאמצעי לשיפור הפדגוגיה

בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב מודגש כי הניהול העצמי נועד לשרת את הפדגוגיה, וכך גם מוגדר חזון מינהלת בתי ספר בניהול עצמי:

"מינהלת בתי ספר בניהול עצמי פועלת להרחבת הסמכות והאוטונומיה הפדגוגית המינהלית והתקציבית על מנת לאפשר לבתי הספר לממש את אחריותם וייעודם הפדגוגי". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב)**

מאחורי תפיסה זו עומדות, על-פי התלקיט, הנחות אחדות:

- צוות בית הספר מכיר את צורכי תלמידיו ואוכלוסייתו, ובהינתן לצוות מרחב אוטונומי, משאבים, כלים מתאימים והכשרה, יידע צוות בית הספר להתאים את אמצעי ההוראה לצורכי התלמיד באופן מיטבי.
- צורכי התלמידים משתנים, ועל כן נדרשת גמישות ויכולת תגובה בהתאמת תכנית ההוראה לצרכים המשתנים.הגמישות ויכולת התגובה של בתי הספר מתאפשרות בזכות הגדלת האוטונומיה והעברת משאבים לרשות בית הספר.
- ניהול עצמי פדגוגי מיטבי מצריך משאבים ותקציבים ומתן מרחב לשיקול דעת בהפעלת המשאבים.

2. תפיסות המרואיינים לגבי הניהול העצמי ככלי לשיפור הפדגוגיה

בהתאם לתפיסת המינהלת, מרואיינים רבים הן במטה והן בשטח, מציינים את **המטרה המרכזית של המעבר לניהול עצמי בשיפור הפדגוגיה**:

"ההתנהלות הפדגוגית היא נגזרת של ההתנהלות התקציבית, המשחק התקציבי משרת את התפיסה הפדגוגית". **(מטה)**

"בלב לבו של הניהול העצמי זה ניהול מושכל של הפדגוגיה והאנשים, מבוסס תקציב / משאבים. זה כל הסיפור". **(מפקח)**

"אם בסופו של דבר נראה שבמושגים של פדגוגיה וחינוך זה לא השפיע, לא חולל שינוי, אז זה כישלון! אם הפרויקט נתפס כפרויקט כלכלי – זה אסון!" **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"הניהול העצמי אני מרגישה וזה המטרה שלי בסוף זה הפדגוגיה" **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

נוסף לכך, **מרואיינים רבים מסכימים עם הנחות היסוד בניהול העצמי**, שלפיהן צוות בית הספר הוא זה שמכיר בצורה הטובה ביותר את צורכי התלמידים, וכי על מנת לענות על צרכים אלו בצורה מיטבית יש צורך באוטונומיה למנהלים הן כלכלית והן פדגוגית.

*"החזון: האוטונומיה הניהולית גם ביכולת הפדגוגית וגם הובלת התקציב, כדי שהמנהל יוכל לקבוע את היעדים שלו. ומי אם לא מנהל בית הספר יודע לקבל את ההחלטות הנכונות עבור בית הספר?"***(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

וכך גם לגבי השונות בין הצרכים השונים של בתי הספר והאפשרות שגלומה בניהול העצמי למתן מענה לצרכים אלו:

"הצרכים של בתי הספר שונים בין בית ספר לבית ספר, למשל, בבית הספר שלי רוב התלמידים אינם דוברי עברית, אז אני צריכה להשקיע יותר בלימודי שפה, לעומת בית ספר אחר. לכן אי אפשר לקבוע נוסחה אחידה לכלל בתי הספר". **(מנהלת בית ספר, ותיקה בניהול עצמי)**

"הניהול העצמי נותן כר נרחב לבטא תפיסות חינוכיות וצרכים של בית הספר". **(מטה)**

בבסיס המעבר לניהול העצמי, עומדת ההנחה כי הגדלת אוטונומיה ניהולית ופדגוגית למנהלי בתי הספר, תוביל לשיפור בפדגוגיה. כפי שתואר לעיל, מהראיונות עולה כי הנחה זו מקובלת על מרבית המעורבים במעבר לניהול העצמי, במגוון התפקידים. עם זאת עולה השאלה: האם במסגרת המעבר לניהול עצמי אכן ניתנת אוטונומיה למנהלים?

ניהול עצמי ואוטונומיה ניהולית, תקציבית ופדגוגית

מרואיינים רבים מתייחסים בראיונות להגדלת האוטונומיה במסגרת המעבר לניהול עצמי.

"ניהול עצמי מבחינתי, זה נתן את המרחב, את הסמכויות, את האחריות, חלק מהיכולות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

נוסף על כך, חלק מהמרואיינים מתייחסים לכך ש**האוטונומיה** שבעבר השיגו לעצמם המנהלים באמצעות "תרבות השקר" – עיגול פינות, דיווחים חלקיים או שקריים וכדומה, ניתנת כיום **במסגרת הניהול העצמי ומאפשרת למנהלים להתנהל בצורה אמיתית מול המערכת**.

"היום אני עושה ... בכל הכיתות ואני אומרת למורות – תקראו לזה שפה. כי שואלות אותי על חשבון מה לעשות את זה. אז זו הציפייה שלי מהניהול העצמי. .. זה צריך להיות מוגדר מעבר לסיסמה, מעוגן באפשרות שכשאני אגיש את תכנית הפעולה היום אני אכתוב במפורש שאני רוצה לעשות את זה ואת זה ולא יגידו לי לא". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

חלק מהמנהלים שמתייחסים לאוטונומיה מציינים שתמיד הייתה להם אוטונומיה, כך שהניהול העצמי לא יצר יש מאין אלא רק הרחיב יכולות במסגרת האוטונומיה שהייתה גם קודם לכן.

"אני יודעת שאני יותר אוטונומית מאשר הייתי (ב)שנה שעברה. אבל (ב)שנה הבאה אני אדע יותר להגיד לך. אני יותר אוטונומית, נכון שהייתה תמיד תכנית עבודה בית-ספרית אבל עכשיו הכסף אצלי". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"המחוז תמיד דיבר על מטרות, חזון ויעדים ולכן זה ממש לא חדש לנו ... וכל בית ספר היה צריך לנסח חזון ולהוביל תהליכים אוטונומיים". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

בהקשר זה עולות מהראיונות שתי סוגיות: 1. האם אוטונומיה היא משהו שניתן למנהל על-ידי גורמים אחרים או משהו שהמנהל צריך לקחת לעצמו; 2. האם ניתנת מספיק אוטונומיה במסגרת הניהול העצמי שתאפשר שיפור הפדגוגיה.

מחד, חלק מהמרואיינים טוענים כי אוטונומיה היא משהו שצריך לקחת ולא משהו שניתן, כלומר, שגם עם יישום הניהול העצמי יהיו מנהלים שלא יזכו לאוטונומיה.

"מוכתבים מהמטה אינסוף דברים, המחוז מכתיב, הרשות מכתיבה, אז מה זה אוטונומיה ניהולית? בתוך הניהול העצמי מה שצריך לראות מאוד חזק זה לקחת לך את האוטונומיה הניהולית בתוך הים הסוער של הרגולציה הכללית מסביב. בתוך הדבר הזה אתה צריך לקחת לך את המקום האישי הזה. ללמוד מכל הסביבה ולקחת את זה לאוטונומיה ניהולית". **(מפקח)**

"אוטונומיה זה לא משהו שנותנים זה משהו שהמנהל צריך לקחת, מי שמבין את זה (את תפיסת הניהול העצמי) – יוכל לקחת את בית הספר קדימה, וידע לעשות ניצול נכון של משאבים, וגם גיבוש חדש של אמונות, ותפיסות". **(מטה)**

מנגד, מרואיינים רבים מעלים טענה כי **על אף ההצהרות, האוטונומיה שמוגדרת במסמכי הניהול העצמי לא ניתנת בפועל או לא ניתנת במידה מספקת**, דבר שמעמיד בסימן שאלה את היכולת של המנהל לקדם את בית הספר בתחום הפדגוגי ולענות באופן מיטבי על צורכי בית הספר:

"על פניו המנהל בניהול עצמי כאילו יכול, אבל צריך לגבש את זה, באמירה ברורה. כמדיניות משרד החינוך צריך לאפשר אוטונומיה פדגוגית שהמנהל ירגיש באמת שיש בידיו את הכוח להשפיע לאור איתור צרכים שלו". **(מפקח)**

"היום אין גמישות בכלל, כי יש מחויבות לשעות מסוימות לפי התכנית". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

יתרה מכך, חלק מהמרואיינים מפנים את האצבע כלפי משרד החינוך, שעל אף היותו הגורם שמוביל את המעבר לניהול עצמי, נתפס כזה שלא באמת מאפשר אוטונומיה למנהלים.

> *"המשרד (החינוך) 'חכם על חלשים' הוא רוצה ניהול עצמי ואוטונומיה למנהלים, אך לא מוכן לוותר על הדברים שלו עצמו. המבנה של הניהול העצמי זה לא מה שחשבנו".* **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

> *"אצלנו המערכת מאוד ריכוזית, כל מי שמנהל פרויקט רוצה לנהל את כולם. אם נותנים למישהו לנהל, אז תנו לו לנהל! אי אפשר לצאת מנקודת הנחה שהוא לא יכול".* ***(מטה)***

ניתן לראות כי קיימות תפיסות שונות לגבי הרחבת האוטונומיה של מנהלי בתי הספר, הנעות בין תחושה שהאוטונומיה אכן הורחבה לבין התחושה כי אין אוטונומיה אמיתית למנהלים במערכת החינוך. בתווך יש תפיסה האומרת כי אוטונומיה היתה גם קודם, וזו עומדת בהלימה עם התפיסה שהאוטונומיה תלויה במנהל, לא משהו שנותנים לו, אלא שהוא "לוקח" ומייצר לעצמו בתוך מסגרת המגבלות המוטלות עליו.

התפיסות לגבי מידת האוטונומיה שמתאפשרת בניהול העצמי, משפיעות על תפיסות המרואיינים לגבי מטרות המעבר לניהול עצמי ולגבי תפיסת הפוטנציאל של המהלך. כאשר ככל שמידת האוטונומיה שמתאפשרת במסגרת הניהול העצמי נתפסת כצרה יותר, כך המטרות האמיתיות של הניהול העצמי נתפסות כצרות יותר עד לכדי מטרה כלכלית בלבד. סוגייה זה תידון בהרחבה בפרקים הנוגעים בתפיסת המטרות ובמימוש המטרות.

על-פי המודל הפדגוגי של הניהול העצמי שהוצג לעיל, הבסיס לאוטונומיה של בית הספר הוא בגמישות תקציבית, ניהולית ופדגוגית, ולאלו נתייחס בחלק הבא. עם זאת, התפיסות ביחס לגמישות התקציבית נדונו בפרק הקודם הנוגע למודל הכלכלי-תפעולי, ועל כן כמעט שלא נתייחס אליהן בפרק זה, כך שבחלק הבא נתמקד בתפיסות לגבי הגמישות הניהולית והגמישות הפדגוגית שניתנות במסגרת המעבר לניהול עצמי.

תפיסות לגבי הגמישות הניהולית

על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי, האוטונומיה והגמישות הניהולית ממוקדת בשלושה נושאים:

- **גמישות בקידום ובפיתוח המקצועי** הכולל שירותי ייעוץ והדרכה (שובר הדרכה), טיפוח תנאים ומסגרות לפיתוח מקצועי והשתלמויות פנים בית-ספריות.
- **גמישות בייזום, בפיתוח וביישום תכניות** תוך תכנון ארוך טווח של יעדים ומטרות, פיתוח יוזמות ייחודיות של מורים ותקצובן, פיתוח והעשרת הסביבה החינוכית לימודית ופיתוח תכנית ייחודיות.
- **גמישות בניהול ובהעסקת כוח אדם נוסף**, הן כוח עזר לתגובה וסיוע והן למימוש סמכות המנהל בקבלת מורים, מתן קביעות וייזום תהליכי הפסקת עבודה במסגרת "אופק חדש".

בחלק זה נתייחס לתפיסות בקרב המרואיינים לגבי קיומה של גמישות ניהולית בהתייחס לשלושת הנושאים הללו.

1. גמישות בקידום ובפיתוח מקצועי

בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב מתוארת גמישות בקידום ובפיתוח מקצועי. כך יש התייחסות ליכולת בית הספר לצרוך שירותי ייעוץ והדרכה מתוך סל של 21 שעות העומד לרשותו, להחליט על היקף השעות ועל תחום התוכן (שובר הדרכה), לטפח תנאים ומסגרות מתאימות לפיתוח המקצועי של המורים ולתכנן ולהפעיל השתלמויות פנים בית-ספריות במסגרת היקף כפול של שעות (60 במקום 30).

בראיונות כמעט שלא עולה התייחסות לשובר ההדרכה או לגמישות שניתנת למנהל בית הספר בקביעת היקף ההדרכה ותוכנה במסגרת הניהול העצמי. נראה כי המנהלים לא מודעים למשאבים שניתנים להם. ייתכן כי הדבר נובע מהאיחור בהפעלת המעבר לניהול העצמי, שהחל רק באמצע שנה"ל תשע"ב, כך שהמנהלים עדיין לא היו מודעים ליכולת זו, וייתכן כי עדיין לא הספיקו לממש אותה.

כאשר מנהלים מתייחסים לגמישות בהשתלמויות, ברוב המקרים עולה הצורך בגמישות כזו על מנת שתהיה למנהל האפשרות לקדם את בית הספר. **המנהלים מתארים תמונה של חוסר גמישות דווקא**:

> *"אני אומרת שיש פה מסרים סותרים, כי אם כל ההשתלמויות שלי צבועות והמורה ל-א' יילך להשתלמות במתמטיקה, ובכיתה ב' ילכו להשתלמות אחרת, ויש לך שעות האלה למקצועות כאלה, ואין לך אוטונומיה איך לפתח את הצוות איך שאני רואה ורוצה".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

> *"אם היה לי את הכספים של ניהול עצמי ואוטונומיה בהשתלמויות של מורים... לא הכול אבל הייתי יכולה להסתכל בראייה מערכתית - איך את כל הדברים האלה אני מאגמת ביחד ועושה משהו יעיל לבית ספר".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

2. גמישות בייזום, בפיתוח וביישום תכניות

הגמישות הניהולית שקשורה בייזום, בפיתוח וביישום תכניות, מותנית בהבטחה של העברת תקציבים לידי בית הספר, ועל כן שזורה בגמישות התקציבית שנידונה בהרחבה בפרק הכלכלי-תפעולי.

מנהלים רבים מתייחסים בראיונות לאפשרות שניתנת להם במסגרת המעבר לניהול עצמי ליזום ולפתח תכניות חדשות, וכן לשתף את המורים בייזום תכניות. עם זאת, רוב המרואיינים מתייחסים לכך עדיין כפוטנציאל ולא כדבר המיושם בפועל, בשל החששות מכך שלא יועברו תקציבים לידי בית הספר לאורך זמן. התייחסות נרחבת למימוש הפוטנציאל בכל הנוגע למרכיב זה בגמישות הניהולית קיימת בפרק המתייחס למימוש המטרות.

3. גיוס מורים ופיטורי עובדים

בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב מתוארת החשיבות בניהול כוח האדם לאוטונומיה של המנהל:

"אחד האמצעים המרכזיים להעצמת המנהל, מעבר למתן אוטונומיה וסמכות בתחומים פדגוגיים ומנהליים, הוא הרחבת הסמכויות בניהול כוח האדם. מנהל בית ספר שבוחר את מוריו, שמקבל החלטה לגבי מתן קביעות, שמשבץ מורים בוועדות שונות ושמאציל להם סמכויות, וכן שיוזם ושמחולל תהליכי פיטורין פדגוגיים, יש סמכות ניהולית גבוהה מזו הניתנת למנהל בית ספר שנעדר את האמצעים הללו". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב).**

עם זאת, בראיונות עם גורמים במטה עלה באופן חד משמעי כי ניהול כוח האדם בבית הספר בנוגע להעסקת מורים ופיטורי מורים אינו נמצא בטווח האפשרויות להרחבת סמכויות המנהל.

"אי אפשר להעביר אחריות על איוש מורים למנהלים. זה גדול עליהם – יש הסכם שכר, אופק חדש... אבל אפשר להגדיל את מרחב הפעולה. אני לא בטוחה שהמנהלים היו רוצים להתעסק עם ניהול של כוח אדם". **(מטה)**

סוגיה זו עולה בראיונות כסוגיה מהותית המשפיעה על תפיסות המרואיינים את האוטונומיה שניתנת למנהלים במסגרת המעבר לניהול עצמי, כאשר זו נתפסת כצרה ומוגבלת. זאת ועוד, סוגיית ניהול כוח האדם משפיעה על תפיסתם את מהות המעבר לניהול עצמי ולתפיסת חלק מהמרואיינים בשילוב עם נושאים אחרים, למעשה, מרוקנת את הניהול העצמי מתוכן.

"נושא כוח אדם זו אחת הסוגיות שמטרידות – שמנהל לא יכול להחליט. צריך לצלם את נקודת המוצא. האחריות של המנהל היא או לפתח את המורים או לדאוג לפיטורים שלהם". **(מינהלת)**

"כאשר במערכת מסתובבים מורים מיותרים לא טובים נגמרת האוטונומיה, כי אי אפשר לגייס מורה מוצלח לשום בית ספר במחוז עד שלא מפטרים את המורים האלו". **(מטה)**

"אז אם אתה לא מנהל באמת אנשים, כי אתה לא באמת מנהל אנשים, אתה יכול להיות תקוע עם מזכירה לא יעילה, אב-בית לא יעיל, מורים שאנחנו יודעים זה סיפור אחר... אם אתה לא מנהל באמת אין לך יכולת ניהול אמיתית – לקחת אחריות על האנשים שעובדים תחתיך בארגונך, ואתה לא באמת מנהל כספים אז מה הנקודה?" **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

עם זאת, **יש מרואיינים שטוענים כי יש למנהל יכולת השפעה על ניהול כוח האדם בבית הספר שלו**. יש לו מקום ברתימת המורים, בהכשרות, וכן מאז יישום "אופק חדש" המנהל הוא זה שמניע את תהליך פיטורי המורים. קולות אלו עולים יותר בקרב גורמים במטה.

*"יש את אלו שאומרים, זה לא באמת ניהול עצמי, אין בחירה של כוח אדם. אבל למנהלים יש מידה מסויימת של בחירה לגבי המורים"***(מטה)**

*"...אני חושב שיש אזורים שלמים שהמנהלים מזהים את הכוח ואת האפשרויות שהם יכולים להשפיע. למשל לרתום צוות. אתה לא יכול לפטר, אז אתה כבר מיואש מלנסות לרתום. זאת אומרת שלמנהל יש לפעמים יותר כוח ממה שנדמה לו"***(מטה)**

יש אף כמה מנהלים שאמרו שהם אינם רוצים בניהול כוח האדם:

*"להוריד את ההתעסקות של התפעול הפיזי. אנחנו אמורים להיות מנהלים פדגוגים, אך הפכנו להיות מנהלי כ"א, פסיכולוגים וכו'. ולכן הענין של התחזוקה לא צריך להיות בידיים שלנו"***(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

לסיכום, נראה כי המנהלים תופסים את הגמישות הניהולית שניתנת להם כחלקית. נושא הגמישות בהכשרת כוח האדם אינו מוטמע בשטח וכמעט ואין התייחסות אליו מהמרואיינים, הגמישות בייזום ופיתוח תוכניות נתפסת כפן

חיובי במעבר לניהול עצמי, אך עדיין אין יישום של התוכניות שהועלו וכספים עדיין לא מוזרמים באופן מלא, כך שהמנהלים תופסים זאת רק כפוטנציאל בשלב זה. המנהלים מעלים ביקורת על היעדר סמכויות בניהול כוח האדם וסוגייה זו יוצרת תחושה בקרב רבים כי מידת האוטונומיה שניתנת במסגרת הניהול העצמי מצומצמת. בחלק הבא נבחן את תפיסות המרואיינים לגבי הגמישות הפדגוגית שמתאפשרת במסגרת המעבר לניהול עצמי.

תפיסות לגבי הגמישות הפדגוגית

במסגרת תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, מתוארת גמישות בהפעלת השעות, לרבות השעות הפרטניות ללמידה במסגרת "אופק חדש". במסגרת הניהול העצמי מתאפשרת גמישות בבחירת המקצוע והנושא שיילמדו בשעות הפרטניות, חיזוק המגמה ליצירת תנאים מיטביים על-ידי הכנה ורכישה של חומרי למידה מותאמים, גמישות בהיקף שעות הלימוד השבועיות במקצועות הלימוד המחייבים בהיקף של 10%, גמישות באופן חלוקת השעות לאורך השנה וחיזוק המגמה להפעלת תכניות ייחודיות.

בראיונות ההתייחסות לגמישות הפדגוגית מתמקדת בשעות הלימוד השבועיות במקצועות הלימוד המחייבים, תוך התייחסות ל-10% גמישות וליכולת להגמיש את חלוקת השעות לאורך השנה. בהקשר זה עולות מספר התייחסויות ובעיקר המוקד הוא בהתנגשות בין מדיניות הניהול העצמי ומסמך המתנ"ה.

1. גמישות פדגוגית מול המתנ"ה (מארז לתכנון, ניהול והיערכות)

על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, במסגרת המעבר לניהול עצמי מנהלים מקבלים 10% גמישות בשעות הלימוד הפרונטליות. מרכיב זה משמעותי כחלק מהעצמאות שניתנת למנהל בניהול עצמי. עם זאת, **בראיונות רבים מנהלים מציינים** כי במדיניות משרד החינוך בבתי הספר כיום **המרכיב המהותי הוא המתנ"ה,[10] מסמך שאינו מאפשר כל גמישות, כאשר התחושה היא כי 10% גמישות אינם מהווים גמישות מספיקה לייצר אוטונומיה פדגוגית.**

> *"זה הדרכות שיורדות לרמה של מה מורה צריך להגיד בכיתה בשיעור, אנחנו כל הזמן הולכים למשהו מאוד מאוד סגור. יש יחידות הוראה, טקסטים... ממש. יש מגמה מאוד מאוד ברורה של הכתבה ושל נקרא לזה, של סטנדרטיזציה. כאילו בשני קולות בעיניי, בעיניי זה תהליך הרבה יותר חזק, הסטנדרטיזציה".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

> *"הייתה בקשה מאוד ברורה שאנחנו מבקשים להגדיל את עשרת אחוזי הגמישות ובסעיפים מסוימים להגדיל אותה, כי קצת יש סתירה לפעמים בין האזיקים שאנחנו נמצאים בהם, של המתנ"ה... לעומת מה שאנחנו מצפים מעצמנו שנוכל להמציא יותר. וזה עלה מאוד בצורה חד משמעית".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

יתרה מכך, חלק מהמנהלים הוותיקים מציינים את הפער לעומת הגמישות הפדגוגית שניתנה בעבר במסגרת הניהול העצמי ובכלל במערכת החינוך:

---

[10] מתנ"ה: המינהל הפדגוגי מפרסם מדי שנה מארז המכיל את כל התכניות האסטרטגיות שצריכות להנחות את פעולתם של מוסדות החינוך בשנת הלימודים הקרובה. מארזי המתנ"ה מתייחסים ליעדים, למשימות, לפעולות, לדרכי הערכה ולתפוקות בכל אחד משלבי הגיל, ביחס לתכנית האסטרטגית של משרד החינוך ובנוסף למשימות השגרה הפועלות בזיקה ליעדים. המארז מכיל שלוש חוברות, לפי שלבי החינוך העיקריים: קדם-יסודי, יסודי, ועל-יסודי (המינהל הפדגוגי משרד החינוך, 2013)

"בעבר (כ)שבנינו את המערכת היתה גמישות הרבה יותר מעכשיו. יכולנו להוריד להוסיף שעות לפי הצורך". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

"בעבר יכולתי לחלק את שעות הרוחב לפי מה שרציתי. היום אין לי את זה בכלל. בעבר יכולתי לנהל כיתה לא תקנית. היום יש לי תקציב להכניס שעות, אך זה יותר קשה". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

נושא זה של היעדר גמישות כאשר קיים במקביל מסמך המתנ"ה **עולה גם מגורמים במטה ובמינהלת הניהול העצמי**:

*"יש שני מסמכים: תכנית הליבה, הגדירו 28 שעות מחייבות וזה השאיר גמישות. אחר כך מתוך ההיסטריה של המיצ"ב נולדה המתנ"ה, שהגדירה הרבה יותר שעות מחייבות. השפה שמשתמשים בה היא תכתיב. זה לא ניהול עצמי ולא גמישות זה ניהול כלכלי. למה צריך תכנית עבודה אם יש מתנ"ה?"***(מטה)**

"היבט פדגוגי – זה בעייתי. מאז עולם המתנ"ה שיש בו הרבה סמכותיות, זה מאוד בעייתי. צריך להגמיש". **(מטה)**

"אם לא נפרוץ את הדרך עם הגמישות הפדגוגית אני לא בטוחה שלניהול עצמי יש הצדקה וקיום". **(מינהלת)**

עם זאת, **חלק מהמרואיינים, בעיקר במטה, טוענים כי ישנה גמישות רבה במערכת כפי שהיא כיום**, ובהמשך יש טענה כי גמישות פדגוגית לא חייבת לבוא בהכרח עם גמישות בהקצאת השעות.

"אם המתנ"ה נכנסת נכון, זה לא סותר את הניהול העצמי. אלו תקנות המדינה, הגמישות היא רק כאשר יש יותר שעות. כיוון שכל תלמיד נותן שעות, ככל שיש כיתה גדולה יותר יש יותר אפשרות לגמישות בשעות, זה מאפשר חלוקה לקבוצות, זה אוטונומיה". **(מטה)**

"גמישות פדגוגית היא לא גמישות בהקצאת שעות לנושא כזה או אחר אלא היכולת של המנהל לתת "צבע", ליצור ייחוד, דרך פדגוגית מיוחדת משלו בבית הספר שבאה לידי ביטוי בכלל השעות". **(מטה)**

"יש דברים במתנ"ה שקבועים וכולם חייבים לעשות אותם, אבל יש גם גמישות. שעות פרטניות הוא יכול לנהל". **(מפקח)**

2. התניה של הגדלת הגמישות הפדגוגית בהישגים של המנהל

חלק מהמרואיינים מציינים את הקושי במתן גמישות פדגוגית למנהלים מתוך חששות לגבי הדרך שבה יובילו המנהלים את בתי הספר:

" מתח בין ניהול עצמי והמתנ"ה קיים ועדיין לא פתור... אנשים חוששים לעשות שינוי גדול אחרי שכל הנתונים מראים שעלינו בהישגים... כשמוסיפים גמישות אני חוששת שעלולה להיות רגרסיה ואני לא בטוחה שלמערכת תהיה את הסבלנות לזה". **(מינהלת)**

"לא בטוח שהמנהל יידע 'לתפור חליפה' של תכניות שהוא מבין אותן והוא מנהל אותן, ובמקום זה הוא יביא תכניות, וזה ישרת בעיקר את מי שמוכר את התכנית ולא את האינטרסים של בית הספר. התכניות ינהלו את המנהל ולא להיפך". **(מטה)**

ובהמשך לכך עולה קול ברור מגורמים בכירים במטה, וגם ממרואיינים אחרים לגבי הצורך **בהתניה של מידת הגמישות הפדגוגית שניתנת**, כך שרק מנהלים שיוכיחו את עצמם יקבלו גמישות, או שמידת הגמישות שתתאפשר למנהל תהיה מותנית בתוצאות שיציג, כך שמנהלים שונים יוכלו לקבל מידה שונה של גמישות בהתאם להפגנת יכולותיהם:

" לפני 10 שנים המילה 'גמישות פדגוגית' הייתה מילה מאוד גסה. היום מדברים על זה, יש היום שיח שמדבר על הגדלה של הגמישות הפדגוגית... לא כל מנהל יכול לעמוד בגמישות הפדגוגית. מה שיגדיר זאת, זה קריטריונים בית-ספריים". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

"מי הוא המנהל שיקבל 20%, 30%, גמישות שעות? מנהל שיודע לרתום את הקהילה, כשההורים מרוצים. צוות העבודה צריך להגדיר מיהו המנהל שאפשר יהיה להגדיל לו את אחוזי הגמישות". **(מטה)**

חלק מהמרואיינים רואים בהתניה הכרח, עם זאת, יש מרואיינים שהביעו התנגדות להתניה בשל התחושה שהיא משדרת חוסר אמון במנהלים:

"עכשיו אומרים או.קי, אנחנו ניתן קצת גמישות, אבל קודם שיוכיחו הצלחה. איך תהיה הצלחה, אם את מתנה את זה עכשיו?" **(מטה)**

3. גמישות בשעות הוראה מעבר לשעות הניתנות ממשרד החינוך

חלק מהמרואיינים מתייחסים פחות לגמישות הפדגוגית שניתנת על-ידי משרד החינוך ומדגישים את הגמישות שיש בשעות הנוספות שקיימות במערכת. כך **בחלק מהרשויות, יש תקצוב של שעות נוספות למערכת החינוך**, כאשר במקרים רבים ביד המנהל נמצאת הגמישות לקבוע את התכנים בשעות אלו, כפי שמתארת מפקחת:

"המנהלים ... נמצאים ברשות מבוססת, ולכן יש להם שעות שהם מקבלים גם מהרשות. וכאן הם באוטונומיה מלאה, להחליט למה להשתמש בשעות". **(מפקח)**

חלק מהמרואיינים **קושרים בין הנושא התקציבי לגמישות הפדגוגית**, כך שלא מתבססים על הגמישות הניתנת ממשרד החינוך, אלא מניחים כי הגמישות הפדגוגית היא תוצר של יתרות תקציביות:

"אז הניהול הכלכלי עובר לבתי ספר אבל כמה כבר הם יצליחו לחסוך? אם היה יותר כסף הייתה יכולה להיות גמישות פדגוגית". **(מפקח)**

חשוב לציין כי גמישות מסוג זה, בשעות הנוספות במערכת, איננה תלויה במעבר לניהול עצמי, ונהנים ממנה כל בתי הספר.

4. הקמת הוועדה לגמישות פדגוגית לבחינת נושא הגמישות

מהראיונות עולה כי הקולות הקוראים להרחבת הגמישות חזקים, וכתוצאה מכך **הוקמה הוועדה לגמישות פדגוגית, שמטרתה לבחון את נושא הגמישות בשעות במערכת החינוך**. מנדט הוועדה הוא לכלל מערכת החינוך, ולא רק לבתי ספר בניהול עצמי, אך בראשה עומדת המנהלת הפדגוגית במינהלת ניהול עצמי. **במינהלת רואים בעצם קיומה של הוועדה הישג משמעותי לניהול העצמי, כיוון שהוא מעיד על שינוי תפיסה במטה לכיוון של ביזור רחב יותר**.

"הוועדה לגמישות פדגוגית זה הישג מאוד מרשים בשביל פחות משנה עבודה". **(מינהלת)**

המלצות הוועדה צפויות להינתן במהלך תשע"ג.

5. מתן גמישות לכל הגורמים ברמות השונות במערכת החינוך

עם המעבר לניהול עצמי והעברת סמכויות וגמישות למנהלי בתי הספר, עולים גם קולות הקוראים למתן גמישות בכל הרבדים של מערכת החינוך. בהמשך להגדלת הגמישות הפדגוגית למנהלים, **מרואיינים רבים, ממגוון התפקידים אך בעיקר מהמטה, מתייחסים לצורך בגמישות בכל הרמות במערכת, החל מרמת המחוז ועד למתן גמישות למורים ולתלמידים.**

"המפקח כיום אין לו גמישות, אין לו אוטונומיה. 'אבני ראשה' יושבים לו על הראש ורוצים לאשר כל תוכן – המפקחים מתלוננים על העדר גמישות". **(מטה)**

"אני רוצה שיהיה מחוז בניהול עצמי. זה כרגע לא חלק מהתכנית. שיתנו תקציב שעות למחוז לנהל-מחוז ת"א לא זהה למחוז חיפה וצריכה להיות גמישות". **(מטה)**

"אחת המטרות של הניהול העצמי שהוא יגיע למורים כדי שהמורה בתוך כיתתו יהיה מורה אוטונומי. שלא יהיה מצב שהמנהל יבוא ויגיד למורים 'מה התכנית', אלא שהמורים יהיו שותפים לבניית התכנית". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

נראה שעל מנת לשחרר סמכויות כלפי מטה, כל גורם מבקש שישחררו גם לו סמכויות מעליו, כפי שמתאר גורם במטה:

"גמישות פדגוגית צריכה להיות בכל הרמות, לתת גמישות למפקח, כדי שייתן גמישות למנהלים שיתנו גמישות למורים". **(מטה)**

תפיסות אלו מעלות את השאלה האם יש אפשרות להחיל את הניהול העצמי ולהסתפקברמת מנהלי בתי הספר, או שעל מנת להטמיע את הגישה של הניהול העצמי יש ליצור שינוי בכל המערכת, ולהרחיב את הגמישות והעצמאות לכל הגורמים המעורבים בחינוך.

סיכום

ההנחה כי הגדלת אוטונומיה ניהולית ופדגוגית למנהלי בתי הספר, תוביל לשיפור בפדגוגיה מקובלת על מרבית המעורבים במעבר לניהול העצמי, במגוון התפקידים. התפיסות לגבי הרחבת האוטונומיה של מנהלי בתי הספר

נעות בין תחושה שהאוטונומיה אכן הורחבה, לבין התחושה כי אין אוטונומיה אמיתית למנהלים במערכת החינוך. קולות אחרים טוענים כי המנהל אמור לייצר לעצמו אוטונומיה בתוך הגבולות שנקבעו לו.

הבסיס לאוטונומיה של המנהל הוא בגמישות התקציבית (נדון בפרק הכלכליתפעולי), ניהולית פדגוגית. לגבי הגמישות הניהולית, נראה כי המנהלים תופסים את הגמישות הניהולית שניתנת להם כחלקית. נראה כי נושא הגמישות בהכשרת כוח האדם אינו מוטמע בשטח וכמעט שאין התייחסות אליו מהמרואיינים, הגמישות בייזום ובפיתוח תכניות נתפסת כחיובית במעבר לניהול עצמי, אך עדיין אין יישום של התכניות שהועלו, וכספים עדיין אינם מוזרמים באופן מלא, כך שהמנהלים תופסים זאת רק כפוטנציאל בשלב זה. המנהלים מעלים ביקורת על היעדר סמכויות בניהול כוח האדם, וסוגיה זו יוצרת תחושה בקרב רבים כי מידת האוטונומיה שניתנת במסגרת הניהול העצמי מצומצמת.

ביחס לגמישות הפדגוגית עולה התנגשות בין מדיניות הניהול העצמי לבין מסמך המתנ"ה. עם זאת, חלק מהמרואיינים טוענים כי ישנה גמישות רבה במערכת כפי שהיא היום, והגמישות הפדגוגית לא בהכרח צריכה לבוא לידי ביטוי בגמישות בהקצאת שעות. אחרים רואים מידה מספקת של גמישות במרחב הגמישות הקיים במסגרת השעות הפרטניות, והשעות שאינן מתוקצבות על-ידי משרד החינוך.

חלק מהמרואיינים מציינים את הגמישות בשעות ההוראה מעבר לשעות הניתנות ממשרד החינוך. ישנם קולות הקוראים להתנות את הגדלת הגמישות הפדגוגית בהישגים של מנהל בית הספר. הקולות המוחים כנגד הגמישות המוגבלת הניתנת למנהלי בית הספר חזקים, וכתוצאה מכך הוקמה ועדה לבחינת נושא הגמישות בשעות במערכת החינוך. במקביל לכך ישנה קריאה למתן גמישות בכל הרבדים של מערכת החינוך בהמשך להגדלת הגמישות הפדגוגית למנהלים.

פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי בניהול העצמי

"על מנת שבתי הספר ובעלי התפקידים שנמצאים בממשקים השונים עמם יוכלו לבנות את זהותם בהלימה למאפייני הניהול העצמי...לגזור משמעויות פדגוגיות וארגוניות וידעו לממש את האוטונומיה התקציבית והפדגוגית שניתנה להם, נדרשים למידה, הכשרה ליווי ותמיכה, תיאורטיים וישומיים לבעלי התפקידים בעשייה החינוכית בכלל ולמנהלי בתי הספר בפרט". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב ישנה התייחסות רבה למערך ההכשרה והליווי במעבר לניהול עצמי. פרק זה ידון בתפיסות של הגורמים השונים לגבי מערך ההכשרה והליווי שניתן במסגרת המעבר לניהול עצמי, בפרק נתייחס ליישום מערך ההכשרה כפי שעולה מהראיונות, תפיסות לגבי מערך ההכשרה והליווי באופן כללי, ולהשתלבותו במערך ההכשרה הכולל במשרד החינוך. בהמשך נסקור את תפיסות המרואיינים לגבי הכשרת המנהלים והמזכירות, ולגבי ליווי היועצים הכלכליים והארגוניים. בסיום הפרק נדון בתפקיד המינהלת בליווי ובהטמעת המעבר לניהול עצמי.

יישום מערך ההכשרה והליווי כפי שעולה מראיונות

במסמכי המינהלת יש התייחסות לשלוש אוכלוסיות יעד להכשרה ולליווי:

- **ברמת משרד החינוך** – יחידות מטה, מפקחים ובעלי תפקידים במחוזות
- **ברמת הרשות המקומית** – ראשי רשויות, מנהלי מחלקות חינוך, גזברים, מזכירות ועוד
- **ברמת בתי הספר** –מנהלים, צוות ניהולי, כוח אדם מינהלי ועובדי הוראה

מערך ההכשרה מחולק לשלושה שלבים מרכזיים:

- **השלב המקדים** – טרום הכניסה לניהול העצמי
- **שלב ההטמעה** – שנתיים ראשונות לכניסה לניהול העצמי
- **שלב הפיתוח** – שנת הלימודים שלאחר שלב ההטמעה

ההערכה בוצעה באמצע שלב ההטמעה, כך שהושלמו רק חלק מפעילויות ההכשרה הנוגעות בשלב זה וכמובן שלא בוצעו פעילויות הכשרה וליווי הנוגעות בשלב הפיתוח.

להלן תיאור יישום מערך ההכשרה המתואר בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב כפי שעולה מהראיונות:

השלב המקדים

על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, המוקד בשלב זה הוא רתימת בעלי התפקידים השונים לניהול העצמי, ובראשם הרשויות והמנהלים. לחלק ניכר מפעולות הליווי וההכשרה בשלב זה יש התייחסות נרחבת בפרק המתייחס לרתימת הרשויות לניהול העצמי, ועל כן התיאור שניתן כאן לגבי תפיסת היישום של כל אחד מהמרכיבים הוא תמציתי.

- **ישיבת הנהלה במינהל הפדגוגי במטה** - בתלקיט המעבר לניהול עצמי מתוארות ישיבות במטה לצורך היכרות עם המודל, גזירת משמעויות וגיבוש נקודות השקה ושיתוף פעולה. במעט ראיונות הייתה התייחסות

למפגשים אלו, ובהם עלה כי **נוצרו מפגשים ושיתופי פעולה בין המינהלת למינהל הפדגוגי במטה, אך יש תחושה שהגופים לא מספיק עובדים יחד**, בעיקר בשל אילוצי זמן. כפי שמתאר גורם במטה:

"אנחנו לא מספיק עובדים ביחד, אבל לא בגלל פערים של תפיסות אלא בגלל בעיות של חוס רזמן..." **(מטה)**

- **מפגשי חשיפה למפקחים ולבעלי תפקידים במחוז** - בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב מתואר כי יתקיימו מפגשי חשיפה למפקחים ולבעלי תפקידים במחוז לצורך היכרות עם המודל ועם התפיסה הניהולית בניהול עצמי. מראיונות עם חלק ניכר מהמפקחים עולה כי לא ניתנה להם חשיפה מסודרת למעבר לניהול עצמי,[11] ובמידה רבה הם היו צריכים לדאוג להיכרות עם הניהול העצמי בכוחות עצמם.

"יכול להיות שהיה לנו איזה מפגש או שניים שבהם ניסו ללמד. אני לא לגמרי זוכרת". **(מפקחת)**

בראיונות **לא עולה כמעט התייחסות למפגשי החשיפה שנערכו עם בעלי תפקידים במחוז** לצורך הצגת הניהול העצמי. עם זאת, באחד המחוזות מתואר כי בעלי תפקידים במחוז היו שותפים מלאים בחשיפת הניהול העצמי לרשויות ולמנהלים.

- **מפגשים של המינהלת עם הרשות המקומית** - בתלקיט מצויינים מפגשי חשיפה עם הרשות המקומית במסגרת יום חשיפה במחוז, לצורך הבנת המשמעויות הנגזרות עבור הרשות וגיוס בעלי תפקידים ברשות לסייע במעבר לניהול עצמי. ההתייחסות בראיונות לשלב המקדים במערך ההכשרה נוגעת בעיקר לחשיפת המעבר לניהול עצמי בפני הרשויות, כאשר כפי שצוין לעיל, באחד המחוזות המפגשים נערכו בליווי גורמים בכירים במחוז. במחוז השני מפגשי החשיפה נערכו בין המינהלת לרשויות. המפגשים מתוארים כנעימים, כשבמוקד שלהם עומדת היכרות הדדית בין המינהלת לרשות.[11]

- **ימי חשיפה למנהלים -** בתלקיט מתוארים ימי חשיפה למנהלים במסגרתם מתקיימת היכרות ראשונית עם תפיסת הניהול העצמי, כאשר לימי החשיפה של המנהלים מוזמנים גם המפקחים. בראיונות עם מנהלים לא עלתה התייחסות לתכנים שהוצגו בימי החשיפה, ונראה כי אלו מתערבבים עם התכנים שהועלו בהכשרה עצמה. עם זאת, בחלק מהראיונות עולה כעס של המנהלים על כך שהחשיפה נעשתה רק לאחר שהרשות כבר חתמה על "מסמך ההבנות".[11]

שלב ההטמעה

שלב ההטמעה הוא אחד מן השלבים הראשונים של היישום, ועל כן התבצעו רק חלק ממרכיבי ההכשרה והליווי המפורטים לשלב זה. כמו כן השימוש במושגים שמטמיעה המינהלת הוא חלקי (כמו לדוגמה פורום המ"מים), ולעתים קשה לזהות לאיזה מרכיב ממרכיבי ההכשרה מתייחסים הדוברים, על כן לא נתייחס לכל מרכיב בנפרד אלא לנקודת מבט כללית לגבי היישום.

תחילה נפרט את המרכיבים שאמורים להיות מיושמים על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב:

[11] נושא זה מפורט בפרק "רתימת הרשויות לניהול העצמי".

- **קורס ייעודי לנושא ניהול עצמי** - המנהלים עוברים קורס שכולל למידת תחומי ידע הנדרשים לניהול עצמי ביניהם פיתוח יוזמות בית-ספריות ויישום תחומים שנבחרו על-ידי המנהל במנגנונים בעלי השפעה ונראות בבית הספר.

- השתתפות של המנהלים **בקורסים לפיתוח מקצועי מתוך אשכול ניהול עצמי ולמידה** אשר מוצע במחוז, בתחומים הקשורים בניהול עצמי כגון, ניהול והעצמת כוח אדם בבית ספר, ניהול שותפויות וכדומה.

- **למידת עמיתים** ביניהם מפגשים של פורום המ"מים (פורום למידת עמיתים הכולל מפקח, נציג הרשות ומנהל בית הספר בליווי מנחה או יועץ)

- **ימי עיון למפקחים ולבעלי תפקידים** ברשות וקהילות מנהלים לומדות.

- הכשרה למודל הניהול העצמי ב**פיתוח המקצועי של המפקחים**.

- נוסף להכשרות מוגדר **מערך של יועצים כלכליים וארגוניים** שלהם מוקצות שעות **לעבודה בתוך בתי הספר והרשויות** לצורך יישום עקרונות הניהול העצמי על-פי הצרכים והפערים שאותרו בבית הספר. במסגרת שעות אלו נכללת גם הכשרת המזכירות על-ידי היועץ הכלכלי

מראיונות שבוצעו עם מנהלי בתי ספר, מנהלי מחלקות חינוך ברשות ומפקחים עלתה התייחסות בעיקר לקורס הייעודי למנהלים ולליווי על-ידי יועצים כלכליים שאליהם נתייחס באופן מפורט בהמשך.

בראיונות עם מנהלים ומנהלי אגפי חינוך עולה התייחסות להכשרת המזכירות כאשר בחלק מהרשויות מתוארת הכשרה קצרה בניהול חשבונות, ובחלקן מתוארים קורסים נרחבים, באחת הרשויות אף מתואר כי המזכירות נשלחו לקורס מנהלניות. בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב אין התייחסות לקורס ייעודי להכשרת מזכירות בית הספר, אלא מוגדרות למזכירות שעות ליווי על-ידי יועץ כלכלי מטעם המינהלת: 16 שעות ייעוץ למזכירות חדשות בניהול עצמי ו-8 למזכירות ותיקות. עם זאת מהראיונות עולה כי קיימת ציפיה כי הרשות תדאג להכשרת המזכירות ואכן נראה כי מידה מסויימת של הכשרה אכן מתבצעת.

> *"מזכירת בית ספר זה פעם ראשונה שהיא מתעסקת עם ניהול כספים. באחריות הרשות המקומית להכשיר את כוח האדם. הכשרה של מזכירות זה בהסכמים, שכירויות, מכרזים, ניכוי מס במקור לספקים. לא מלמדים אותם איך לעשות קופה, בנקים, שוברי תשלום ואיך קוראים דו"ח כספי. יועץ כלכלי יכול ללמד או מישהו מטעם הגזברות".* **(מינהלת)**

כפי הנראה, עדיין לא פועלים באופן נרחב פורומים ייעודיים לניהול עצמי של למידת עמיתים, וכן אין התייחסות להכשרות קיימות אחרות. מראיונות עם גורמים במינהלת עולה שבזמן ביצוע ההערכה, יועצים כלכליים רק נכנסו לשטח ויועצים ארגוניים עדיין לא נכנסו כלל.

מרואיינים ספורים התייחסו למעורבות המפקחים בהכשרת המנהלים בניהול עצמי ולפורום המפקח ומנהליו, כאשר התייחסויות אלו עלו רק במחוז אחד:

"תפקיד המפקח: בעיקר במקום של הפיתוח המקצועי של המנהלים, כל מפקח עם קבוצת המנהלים שלו. בנינו סילבוסים שמתאימים למנהלים שלא היו בניהול עצמי. קבוצה אחרת, שהיו כבר בניהול עצמי, וצריך לבנות משהו אחר, חדש, וסילבוס חדש. זה ייחודי (ליישוב) שבו למדו ביחד מנהלי בית ספר ומנהלי אגף חינוך ועשו פיתוח מקצועי ביחד. לא היה דבר כזה בארץ". **(מפקח)**

שלב הפיתוח

כפי שצויין בתחילת הפרק, שלב זה אמור להיות מיושם רק מהשנה השלישית במעבר לניהול עצמי, ועל כן בשלב בו בוצעה ההערכה לא עלו בראיונות התייחסות למרכיבים אלו בהכשרה ובליווי של הניהול העצמי. בתלקיט המעבר לניהול עצמי מוגדר כי שלב הפיתוח יכלול את המרכיבים הבאים:

- השתתפות של המנהלים **בקורסים לפיתוח מקצועי מתוך אשכול ניהול עצמי ולמידה** אשר מוצע במחוז, בתחומים הקשורים בניהול עצמי
- הנחיית מנהלים צעירים והנחיית קבוצות מורים בבית הספר
- השתתפות מנהלים בוועדות לקידום הניהול העצמי

למרות היישום החלקי של מערך ההכשרה המתואר בתלקיט, מרואיינים מתארים **השקעה רבה של המינהלת במערך ההכשרה והליווי** של המעבר לניהול עצמי, אם בשל השלב הראשוני שבו נמצא המעבר לניהול עצמי בשנה"ל תשע"ב, כאשר ההכשרות הן המרכיב המרכזי במהלך, ואם בשל העובדה כי מרב תקציב המינהלת מושקע בהכשרות ובליווי המקצועי כפי שמתאר אחד מגורמי המטה:

"רוב הכסף שהמשרד משקיע פה זה על הכשרות למנהלים ולאנשי צוות, זה רוב התקציב של המטה של המשרד לטובת הניהול העצמי". **(מטה)**

בחלק הבא נתייחס באופן מפורט לתפיסות המרואיינים כלפי מערך ההכשרה הכולל, כאשר בהמשך נתייחס לתפיסות לגבי כל אחד מהמרכיבים במערך ההכשרה והליווי.

תפיסות לגבי מערך ההכשרה בניהול עצמי

בחלק זה נתייחס לתפיסות לגבי מערך ההכשרה כולו, איכותו והשתלבותו במערך ההכשרה הכולל במשרד החינוך. בהמשך נתייחס לכל אחד מהמרכיבים במערך ההכשרה והליווי באופן נפרד, מפורט ומקיף יותר.

1. עמדות לגבי הצורך במערך ההכשרה ומבנה המערך

מראיונות עולה כי התפיסה הרווחת במטה ובשטח היא כי **יש צורך מהותי בהכשרה ובליווי, בייחוד ביחס לנושאים הכלכליים**, מתוך הבנה כי כוח האדם בבתי הספר לא נבחר על בסיס מיומנויות כלכליות, ואין לו הידע וההכשרה לניהול הכלכלי הנדרש בניהול העצמי.

"יש כאן תהליך פיתוח מקצועי, מעטפת נהדרת של ליווי והטמעה: המינהלת נותנת ייעוץ ארגוני וייעוץ כלכלי, וזה מעצים את יכולות המנהל". **(מפקחים)**

אך לעומת המודל הקיים כיום של הכשרה מרוכזת לכלל המנהלים במחוז, יש כאלו הגורסים כי **יש צורך בהכשרה נקודתית שצריכה להיבנות עבור כל רשות בנפרד לצורך הטמעת הנהלים באותה רשות**, בין אם בהכשרה מרוכזת המאפשרת גם פיתוח מקצועי לכלל המנהלים ברשות, ובין אם על-ידי ליווי של יועץ כלכלי.

"הבעיה זה שכל רשות מכוונת את הנהלים של ניהול עצמי קצת אחרת מרשות אחרת, ואז אי אפשר ללמד את כל המנהלים את הכללים ואת הנהלים של הרשות למי ואיך מעבירים את הכספים, מה הם הכללים למזכירות". **(מטה)**

"כשכל העיר נכנסת לניהול עצמי, יש הזדמנות לראש הרשות לעשות פיתוח מקצועי. ההתארגנות לפיתוח מקצועי בניהול העצמי, יותר טבעית דרך רשויות מאשר דרך מסגרות בחירה ארציות". **(מטה)**

בהמשך לגישה זו עולה תפיסה הגורסת כי יש לאפשר לכל מנהל בחירה של מרכיבים מתוך מערך ההכשרה ולא לחייב אותם במערך ההכשרה השלם.

"צריך להחליט האם זה חובה ללמוד או רשות. יכול להיות מנהל שמרגיש שהוא יכול להסתדר בלי ההכשרה יש עוד מנגנונים שהמנהלת הקימה שהם מסייעים לו: יועץ כלכלי, יועץ ארגוני, פורומים, יכול להיות שזה מספיק, ולא בהכרח צריך קורס של 40 ש' של חזון פדגוגיה, תוכניות וכו'". **(מטה)**

2. עמדות לגבי איכות מערך ההכשרה והליווי והמשכיותו

איכות ההכשרה והליווי המקצועי של היועצים בתשע"ב מתוארת על-ידי המרואיינים השונים כאיכותית ומקיפה.

"ההכשרות והיועצים הכלכליים והארגוניים, היו טובים. זה שינוי דרמטי מול העבר". **(מטה)**

"המזל הוא שבאמת יש אנשים טובים שם שמבינים בתי ספר ומי שעשה את הקורסים עשה את זה טוב". **(מטה)**

"המדיניות של המשרד מזמן הייתה נכונה רק הקטע שעכשיו חידדו לנו את זה וזה לזכותה של הממונה המחוזית, הביאה מרצים טובים, רואי חשבון טובים, זה מאוד חשוב שיהיה כתוב. שהמהלך היה נפלא". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

כמו כן ישנה **דרישה מהשטח כי ההכשרות והליווי הכלכלי יימשכו מעבר לשנה הראשונה**, כאשר גם במטה ישנו רצון כי הליווי וההכשרות לצורך ההטמעה יימשכו מעבר לטווח שמתוקצב כיום, אולם הציפייה היא כי הרשויות הן אלו שיממנו זאת:

" במסגרת פורום הממים וקורס ניהול עצמי למנהלים יש הכשרות כלכליות שאנחנו ממנים. חלק מהנושאים זה הכשרה (קורס) וחלק זה ליווי.... אנחנו נותנים מענה טוב, החיסרון שאין לנו תקציב להמשך, אין לנו תקציב לשנתיים הטמעה. הרעיון היה שהרשות תממן את זה בהמשך כי זה אינטרס שלה". **(מינהלת)**

ואכן, מראיונות עם מנהלי אגפי חינוך ומנהלי בית ספר עולה כי **כבר היום ישנן רשויות שמפעילות יועצים כלכליים מטעמן**, שעובדים בצמוד למנהלים בבתי הספר, ויש כאלו המרחיבות את ההכשרות.

3. תפיסות לגבי השתלבות מערך ההכשרה והליווי של ניהול עצמי במערך ההכשרה והליווי הכולל של משרד החינוך

ההתייחסות להשתלבות מערך ההכשרה והליווי בניהול עצמי למערך ההכשרה וליווי היועצים הכולל במשרד החינוך עולה בעיקר מגורמים במטה. בראיונות עולות התייחסויות **לבזבוז המשאבים והעומס** שנוצר על המנהלים ביצירת מערך הכשרה ייחודי לכל תהליך המוטמע במערכת החינוך, וביניהם מערך ההכשרה שנבנה עבור המעבר לניהול עצמי. בייחוד עולות שאלות **האם יש צורך בהכשרות ייחודיות לניהול עצמי בכל הקשור לפדגוגיה ולניהול**. כפי שמתאר זאת גורם במטה:

"האם לכל רפורמה צריך שיהיה פיתוח מקצועי של מנהלים? האם כל פעם אנחנו מלמדים את המנהל הכול מהתחלה כי הוא לא יודע כלום? הוא לא מנהל פדגוגי אלא אם אומרים לו שיש לך ניהול עצמי אז פתאום אתה מנהל פדגוגי?" **(מטה)**

טענות אלו עולות גם כלפי **ריבוי היועצים במערכת החינוך**, כאשר חלק מהגורמים אמנם מדברים על שימוש ביועץ מקצועי עבור ניהול עצמי, אך מצביעים על האפשרות להשתמש באותו יועץ כאשר מופעלים מספר שינויים או רפורמות במקביל:

"חלק גדול מבתי הספר בניהול עצמי נמצאים גם בפתיחת אזורי רישום. כל אחת מהרפורמות זה עם יועץ ארגוני. זה תהליכים שיכולים ללכת במקביל, אבל היועצים הארגוניים הם לא אותם יועצים ומובילים כל אחד לכיוון אחר. זה לא ייעול, בזבוז כספים". **(מטה)**

גורמים אחרים מתייחסים **לשימוש בבעלי תפקיד הקיימים במערכת לצורך סיוע בהטמעת שינויים** ביניהם המפקחים או המדריך האישי שישנו לכל מנהל חדש:

"אני לא בטוחה שצריכים ליווי של יועץ. הייעוץ צריך להיעשות בתוך קבוצת ההנחיה של המפקח. למידה בין עמיתים טובה פי אלף מכל יועץ שמגיע, וזה תלוי במפקח". **(מטה)**

טענות על ריבוי יועצים עולות גם מחלק ממנהלי בתי הספר, כאשר במקביל פועלים יועצים כלכליים של המינהלת ויועצים כלכליים מטעם הרשות. נתייחס לנקודה זו בהרחבה בחלק הנוגע בליווי היועצים הכלכליים.

4. השתלבות המפקחים בתהליך ההכשרה

על אף שבתלקיט המעבר לניהול עצמי יש התייחסות להשתלבות המפקחים בימי החשיפה ובהכשרות, מראיונות עם מפקחים עולה תחושה שהם אינם מקבלים מענה, ולמעשה הם היחידים **שלא זכו להכשרה מסודרת ולשעות ליווי על-ידי היועץ הכלכלי**:

" לממונה המחוזית יש יועצת ארגונית, לרשות יש *יועצים, ורק למפקחים אין ייעוץ... כאילו שאנחנו 'אלופי העולם'. אין לי כתובת עם מי להתייעץ, לשאול... אתה מרגיש שאתה חלק מתהליך כל כך משמעותי, ו'שכחו אותך בבית"*. **(מפקח)**

"לי כמפקחת לא היתה הכשרה לניהול עצמי. העיר עצמה לקחה יועצת ארגונית... כשאני הגעתי הם כבר היו אחרי ההשתלמות". **(מפקחת)**

גם מפקחים שמתייחסים להכשרה בראיונות, מתארים בעיקר **למידה עצמאית ולא תהליך מסודר:**

"המידע שלי בא מהבנת הרציונל ואני עובדת שנים עם בתי ספר וערים, אתה מסתכל ורואה ולומד. גם היועצת הארגונית הייתה מגיעה ונותנת הסברים. אבל מסודר לא למדתי את זה". **(מפקחת)**

מהראיונות עם המפקחים **עולה הרצון והצורך בהכשרה**, בעיקר ביחס להיבטים הכלכליים במעבר לניהול עצמי:

"חשוב שמפקח יקבל גם הכשרה והדרכה וייעוץ. כדי שיוכל לבדוק ולאשר את הנושא הכלכלי. כי מפקח מאשר תכנית עבודה מקושרת תקציב, אני רוצה לדעת על מה אני חותם, ולדעת לקרוא את זה ואת הדוח". **(מפקח)**

נקודה זו של **זניחת המפקחים בתהליך ההכשרה מהותית לאור החשיבות הרבה שמעניקים רבים מגורמי המטה והמינהלת למפקחים בהטמעת המעבר לניהול העצמי**, והיא מופיעה כבר משלב רתימת הרשויות, שבו לא נעשתה חשיפה מסודרת ולא נעשה גיוס של המפקחים לתהליך.[12] כפי שמתאר גורם במטה:

"אי אפשר לחבר את המפקחים בדיעבד, הם צריכים להיות ממש שותפים מהתחלה. זה מראש טעות בבניית הרפורמות, שהמפקחים נשארים בחוץ. איזה מינהלת מוקמת לטובת הרפורמה, למה לא משתמשים במפקחת ומכשירים אותה לתוך הדבר הזה, היא תהיה השגרירה הכי טובה בעולם". **(מטה)**

באופן כללי, נראה כי ניתן דגש רב יותר בקרב המרואיינים להכשרה הכלכלית ולליווי היועצים הכלכליים, כאשר גם המפקחים אשר אמונים יותר על הצד הפדגוגי מתלוננים על היעדר הכשרה כלכלית. נוסף לכך, מרואיינים, בעיקר במטה, מתייחסים להיעדר הסנכרון בין תכנית הליווי וההכשרה שבניהול עצמי, להכשרות ולליווי יועצים בתוכניות אחרות במשרד החינוך ובזבוז המשאבים שנוצר מכך. בשל הדגש הייחודי שיש בניהול עצמי על הניהול הכלכלי המוקד בביקורת המתייחסת לכפילות ולבזבוז הוא בהכשרות בנושאים הניהוליים והפדגוגיים.

תפיסות לגבי הכשרת המנהלים בניהול עצמי

בחלק זה נתייחס להכשרת המנהלים, ובפרט לקורס הייעודי שנבנה עבור מנהלים בניהול עצמי, כאשר נתייחס לתפיסות המנהלים לגבי הצורך בהכשרות ואיכותן בהיבט הכלכלי והפדגוגי, היבטים הנוגעים בארגון הקורס, וכן תפיסות לגבי המקום של הכשרת המנהלים בניהול עצמי בטווח הרחוק.

1. תפיסות המנהלים לגבי הפן הכלכלי והפן הפדגוגי בהכשרות

מראיונות עולה כי המנהלים רוצים את ההכשרה בניהול עצמי ומרגישים שהיא עונה על צורך ובעיקר על חוסר ידע בניהול כלכלי.

"הכשרות למנהלים היו מאוד מוצלחות. משוב של המנהלים שזה היה מאוד מקצועי, נוכחות מלאה בהשתלמויות ניהול עצמי, כי אף אחד לא רצה להפסיד כי הוא רוצה את זה". **(מפקח)**

[12] נושא זה מופיע בפירוט בפרק "רתימת הרשויות לניהול עצמי".

"אני באמת מאוד מברכת, כי אף פעם לא קיבלנו חינוך פיננסי, עם כל לימודי התעודה ותארים בתחום החינוך – התחום הכלכלי לקוי בחסר". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

עם זאת, נראה כי קשה למרואיינים להתייחס לנקודות ספציפיות בהכשרה שהיו טובות יותר או פחות, כיוון שהמנהלים עדיין לא התמודדו בפועל עם יישום הנושאים שלמדו. כך עולים קולות המשבחים את איכות ההכשרה אך בו בעת מתייחסים לכך **שלא ניתן לספק הערכה אמיתית עד שלא יהיה יישום בפועל של המעבר לניהול עצמי**.

"אבל הכול זה בתיאוריה. ורק עכשיו התחלנו לצרוח שאמרו לנו להתחיל להגיש... אז קראו לזה תכניות תקציביות, שלא הבנו על מה מדברים בכלל, ואני חושבת לגודל החשש שלנו של מה הולך להיות... אני אפילו לא יודעת מה אני לא יודעת". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

מבין אלו המעריכים כי יש חשיבות לפן הפדגוגי בהכשרות, עולות בראיונות דעות לכאן ולכאן. יש הגורסים כי **ההכשרה תרמה לפיתוח יוזמות פדגוגיות** על-ידי המנהלים, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

"בהצגת התכנית של השנה הבאה רואים שההכשרה איפשרה (למנהלים) יותר, אפשר לפתח יוזמות ולכן הנתח הזה גדל. והם (המנהלים) גם אמרו את זה. נפח הפעילות והיוזמות גדל, גם בקטע התשתיתי, מנהל בית הספר יכול לעשות יותר למען בית הספר". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

אך מולם עומדים אלו שטוענים כי **החלק הפדגוגי בהכשרה היה חסר**. נקודה זו עלתה בעיקר בקרב מנהלים במגזר דוברי ערבית, אשר התייחסו לכך שעד היום כלל לא היו להם תקציבים להתנסות ביוזמות פדגוגיות, ועל כן אין להם הידע היישומי כיצד להפעיל יוזמות כאלו. כפי שמתאר אחד המנהלים:

"לצד הפדגוגי רציתי להתייחס. ייתכן שהיה בוא נגיד פספוס בהשתלמות וההשתלמות הייתה מבחינת תפיסות, מבחינה פסיכולוגית ... הייתה מצוינת, גם מבחינה פרקטית של התקציבים וכל אלה ... מה שהרגשתי שהיה חסר שהצד הפדגוגי לא היה בוא נגיד דוגמאות של בתי ספר שהיו בניהול העצמי ואיך ניצלו את זה בפדגוגיה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי, דוברי ערבית)**

יש לזכור, כי כפי שתואר קודם לכן בהתייחסות למערך ההכשרה, מול כל אלו יש גורמים הגורסים כי אין כלל מקום להכשרה פדגוגית ייעודית לניהול עצמי.

2. קשיים סביב ארגון ההכשרות

במהלך הראיונות עלו לא מעט קשיים הנוגעים לארגון ההכשרות ולחוסר הסדר. כך, למרות שבתלקיט המעבר לניהול עצמי **מוגדרות הכשרות נפרדותלמנהלים חדשים וותיקים** בניהול עצמי, מראיונות עם מנהלים מצטייר כי **בתשע"ב ההכשרות היו משותפות**, ועולה על כך ביקורת מצד המנהלים, ובעיקר המנהלים הוותיקים:

"ההכשרה שעברתי הייתה פספוס אדיר, זה היה ותיקים וחדשים יחד, ובמקום להתקדם עסקנו בפרטים של החדשים". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

בהקשר זה הועלתה הצעה בקרב מנהלים ליצור את ההכשרות על בסיס תחומי עניין משותפים ולא על בסיס גיאוגרפי או ותק ניהולי.

ביקורת נוספת שהועלתה על-ידי חלק גדול מהמנהלים מתייחסת ל**חוסר ארגון בהיערכות להכשרות.** ההכשרות לא היו מתואמות מתחילת השנה, הודעות על מפגשים היו לפעמים בהתראה קצרה של שבוע קודם, וחלק מהמפגשים התקיימו על חשבון זמנם האישי של המנהלים.

"אני אומרת שמאוד חשוב ללוות את המנהלים בהשתלמות מסודרת... במקום שבו אנחנו נכנסנו באיחור, ויש מפגש פה ושם, חשוב שיהיה לו"ז מסודר, שעות השתלמות מסודרות, ולא בהתראה של שבוע להגיד שיש מפגש". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

העיתוי של ההכשרות ביחס לשלבי יישום התכנית היה מאוחר, ולא תרם לתחושת הביטחון של המנהלים ביכולותיהם ליישם את הניהול העצמי.

"בתכל'ס לא היה כלום, מפגשים עם הרשות, לעדכן מה קורה ב'סל תקציב', מאושר או לא, היה מפגש בפעם הקודמת עם הסבר על התנהלות תקציב. בפועל, היום בפעם הראשונה זה היה גיליון ולהתנסות עם תקצבי בית ספר, ואנחנו מדברים שהתקציב אמור להיות ב-1 בספטמבר עם תכנון, ואני כמנהלת מאוד מבוהלת, מאוד מאוד.. כי אני לא מאמינה שבעוד מפגש אחד או שניים אני אדע מה לעשות". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

3. האם יש צורך בהכשרת המנהלים בניהול עצמי או שמדובר בניהול?

סוגייה ההכשרה הייחודית עבור ניהול עצמי עלתה כבר בתחילת הפרק בהתייחס למערך ההכשרה בניהול עצמי, עם זאת, יש דגש לסוגיה זו כאשר נוגעים בנושא הכשרת המנהלים. כיום מכון "אבני ראשה" מעורב בתהליך הכשרת המנהלים בניהול עצמי מתוקף תפקידו כבית הספר למנהיגות בית-ספרית. עם זאת, בראיונות עם גורמים במטה **עולות שאלות על הערך המוסף שיש למעורבותם בהכשרת מנהלים בניהול עצמי**, כאשר הנושאים בהם עוסקים בניהול עצמי מעבר לפן הכלכלי הם בפועל אותם נושאים שבהם עוסק המכון גם כיום בקרב מנהלים שאינם בניהול עצמי.

"הסיפור הוא יותר כלכלי ואני חושב שיש (ל'אבני ראשה') ערך מוסף מאוד נמוך שם ... אני מעדיף לשמור על זה בממדים הנכונים, שיעסקו יותר בעניינים האמיתיים של תקציב וזה, ונשים את הדברים על השולחן ולא להתחיל למכור משהו שממילא במכון עוסקים בו". **(מטה)**

סוגיה זו מודגשת כאשר מתייחסים לעמדה שכיחה, שלפיה ניהול עצמי יהפוך לסטנדרט של ניהול וככזה, הכשרת המנהל תהיה למעשה הכשרה בניהול עצמי. כפי שמתאר גורם במינהלת:

"ניהול עצמי בשלב מסוים יהיה ניהול. מי שיעשה את העבודה יהיו מנהלי בית ספר ומפקחים". **(מינהלת)**

לסיכום, נראה כי הכשרת המנהלים נתפסת כטובה ואיכותית, על אף הקשיים הארגוניים, אך עדיין לא נבחנה בפועל ביישום בשטח. התחום שנדרש יותר בהכשרה הוא התחום הכלכלי, כאשר לגבי הצורך בהכשרה בתחום

הפדגוגי יש הסכמה פחות רחבה. יתרה מכך, לא ברור הערך המוסף של הכשרת המנהלים בניהול עצמי בתחום הפדגוגי על פני ההכשרות המתקיימות כיום על-ידי "אבני ראשה", וביתר שאת כאשר מסתכלים לעתיד, ליום שבו כל בתי הספר יהיו בניהול עצמי.

תפיסות לגבי הכשרת המזכירות בניהול עצמי

מכלל הראיונות עולה החשיבות הרבה של תפקיד המזכירות במעבר לניהול עצמי, בהיותן אלו שמבצעות בפועל את כל ההתנהלות התקציבית של בית הספר. ברוב הראיונות עולה כי תפקיד מזכירת בית הספר משתנה והיא הופכת להיות מנהלנית.[13] בהתייחס לשינוי בתפקיד מודגשת חשיבות ההכשרה והליווי של המזכירה.

חלק מהמנהלים מתייחסים בראיונות לכך שהכשרת המזכירות הייתה מאוד מקיפה ומשמעותית.

"(המזכירה) בקורס מנהלניות בתל-אביב. הם קיבלו שם עבודה, עבודת גמר, אני עזרתי לה לכתוב. אנחנו בקורס שלנו לא קיבלנו רבע. מה דרשו מהן..." **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

מראיונות עם מנהלים, בעיקר ותיקים בניהול עצמי, עולה תמונה שלפיה למזכירה ידע רב **ולעתים המזכירה היא זו שהדריכה את המנהל בניהול החשבונות.** כפי שמתאר מנהל ותיק:

"נכנסתי לענין של 'ניהול עצמי', תוך כדי עבודה. נכנסתי לזה יחד עם המזכירה שהסבירה לי את עניין החשבונות ולאט לאט למדתי". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

מנגד, **יש מקרים שבהם הידע של המזכירה מעורר חששות בקרב המנהלים, שיודעים לעתים פחות בנושאים של הנהלת חשבונות**. נושא זה עלה במיוחד ביחס להשתלמות מזכירות שהתקיימה לפני השתלמות המנהלים (רשויות ששלחו את המזכירות מיוזמתן לקורס מנהלניות). כך לדוגמה מתארת מפקחת.

"ההכשרה של המזכירות הייתה טובה, אבל נעשתה לפני הכשרת המנהלים, ואז המזכירות ידעו לפני המנהלות – וזה יצר אבסורד". **(מפקחת)**

הנושא המרכזי שעולה בהקשר זה הוא החשש שהמנהל לא יוכל לבקר את עבודת המזכירה:

"המזכירה סייעה רבות בהבנה של התהליך של 'ניהול עצמי'...למרות שהמזכירה עשתה את העבודה כמו שצריך, אבל אי אפשר לסמוך (רק) עליה". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

"אני חושבת שכדאי גם בעניין הזה לעזור לנו המנהלים לפקח על העבודה של המזכירות". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

מהראיונות עולה כי לצד מנהלים המציינים הכשרה מקיפה, יש מנהלים כמו גם גורמים אחרים הגורסים כי יש צורך בהכשרה נוספת למזכירות, מתוך תפיסה כי לצורך מילוי הדרישות החדשות מהמזכירה לגבי הנהלת חשבונות יש צורך בהכשרה נרחבת ובהסמכה מסודרת לכך.

"יש השתלמות למזכירות אבל זה לא מספיק". **(מנהלים, חדשים)**

[13] עוד על שינוי תפקיד המזכירה בפרק המתייחס לשינויי תפקיד ומערך היחסים.

"משרד החינוך מתייחס לבית ספר כאל ארגון כלכלי, עם מנגנונים של חברה גדולה, וברוב המקרים למזכירות בית ספר, 95% מהמקרים, אין בכלל תעודה בהנהלת חשבונות. המזכירות נדרשות לעשות הנהלת חשבונות ללא הסמכה! לעשות בלי להבין זה לפעמים יותר גרוע". **(מינהלת)**

קולות אחרים טוענים שהמזכירות אינן כוח אדם המתאים לשינוי התפקיד, וכי לא מדובר בשינוי שניתן לפתור על-ידי הכשרה אלא יש צורך בהחלפת כוח האדם הקיים.

"לא מספיקות כאן הכשרות, צריך *להחליף כוח אדם. צריך להחליף את מזכירת בית ספר במנהלת חשבונות. אבל מזכירת בית ספר מקבלת בערך 4,000 ₪ לחודש, ומנהלת חשבונות מתחילה מ-6,000 ₪ אז אם המזכירות יעשו קורס הנהלת חשבונות, הן יעזבו את העבודה".* **(מינהלת)**

*"דבר שני, המזכירות, אני לא יודע אם זה אצל כולם, לרוב המזכירות מינוי ... אין להן תעודות, אין להן כלום"***(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

תפיסות לגבי ליווי היועצים הכלכליים

בחלק זה נתייחס לתפיסות גורמים במטה ובשטח לגבי תפקיד היועץ הכלכלי והיקף העבודה שלו, לתהליך גיוס והכשרת היועצים הכלכליים, וכן תפיסות לגבי קשיים שעולים מההתנהלות בשטח.

1. תפקיד היועץ הכלכלי

בראיונות עם גורמים במינהלת עולה כי במסגרת תפקידו של היועץ הכלכלי הוא נדרש לגבש את "סל התלמיד" וללוות את הרשות ואת בית הספר בתהליך הטמעת הניהול העצמי בפן הכלכלי. **למעשה, נדרש היועץ הכלכלי ליצור את התשתית התפעולית ברשות ובבית הספר לצורך הפעילות הכלכלית של בית הספר.**

"אנחנו בנינו מערך הטמעה לשנת הטמעה על-פי תקציב שקיבלנו וזה כולל יועץ כלכלי שמלווה את הרשות בבניית 'סל תלמיד', הפרדת מונים, גיבוש מסמך נהלים ומלווה את בתי הספר בהטמעת נוהלי עבודה נכונים, בניית תקציב והכשרת מזכירות". **(מינהלת)**

בחלק מהראיונות עם מנהלים עולה כי היועץ הוא הגורם שמניע את יישום המעבר לניהול עצמי.

"אנחנו, למשל, היו לנו הרבה חששות להכין את התכנית שלנו הפדגוגית עם התקציב. ברגע שהיועץ הגיע, וזה, עזר אבל אנחנו ישבנו ואני הרגשתי מזה, ממש הרגשתי בן אדם אחר אחרי הליווי של שלוש שעות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"השנה היה אצלי רואה חשבון שבנה איתי את התכנית התקציבית. זה מאתגר אותי וזה עושה המון סדר. היום אני יכולה להגיד, (שאני) בשנה הבאה מסודרת תקציבית ליעדים שהגדרתי לשנה הבאה. אחרי ההשתלמות ישבתי עם היועץ הכלכלי, איך (אני) ממקדת את המשאבים. והעבודה איתו תרמה, אך עדיין (אני) לא מרגישה שיכולה לעשות זאת לבד". **(מנהלת בית ספר, ותיקה בניהול עצמי)**

נוסף לכך, מדברי המנהלים עולה כי מלבד הסיוע בהתנהלות הכלכלית הטכנית של בית הספר עם המעבר לניהול העצמי (בניית "סל תלמיד" וכו') **היועצים סייעו למנהלים לתרגם יוזמות חינוכיות לתוכניות כלכליות ולמנף את החזון הבית-ספרי**

"עם תכנית העבודה הבית-ספרית בעצם ישבנו צוות החינוך של בית ספר עם רואה החשבון לראות איך היוזמות החינוכיות בעצם משתלבות בתכנית הזאת". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

*"הרגשנו שאנחנו צריכים יותר כלים שהיועץ בעצם סיפק, את הכלים האלה, איך אנחנו ממנפים את החזון..."***(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

מראיונות עם המינהלת עולה כי היועצים הכלכליים שליוו את המעבר לניהול עצמי בתשע"ב הגיעו מתחומי התמחות שונים, חלקם רואי חשבון, חלקם כלכלנים וחלקם מנהלי חשבונות. עם זאת, יש **טענה כי לצורך ליווי משמעותי של בית ספר בניהול עצמי יש צורך בידע בכללי ניהול חשבון שאין לכלכלנים**.

"חלק מהעבודה היא עבודה כלכלית, לא חשבונאית. עבודה כלכלית זה לדוגמה חישוב 'סל תלמיד' את זה כלכלן יכול לעשות. עבודה חשבונאית זה בדיקה של חשבונות בית ספר, זה לא עבודה שכלכלן יכול לעשות. עבודה חשבונאית זה הנהלת חשבונות, לעשות התאמת בנקים, לבדוק אם ספק בזכות או בחובה. הכלכלנים שנשכרו לזה לא ידעו איך קוראים דו"ח של בית ספר. זה כללי רישום אחרים". **(מינהלת)**

במקביל לתפיסות לגבי התפקידים אותם על היועץ לבצע ישנה גם התייחסות לתפקידים שרצוי שהיועץ לא יבצע, כך בראיונות עם גורמים במינהלת עולה **הסתייגות מכך שהיועצים הכלכליים הם אלו שיבצעו את הבקרה ברשויות.** כפי שמתאר גורם במינהלת:

"אני לא רציתי שהיועץ הכלכלי שמלווה את התהליך יהיה גם מי שמבקר. יש עיקרון חשוב בבקרה, להפריד בין מי שכותב את הנהלים למי שעושה בקרה. הכלים של היועצים הכלכליים הם כלים של תמיכה, עזרה וליווי ולא כלים של בקרה". **(מינהלת)**

2. תפיסות לגבי היקף העבודה של היועץ הכלכלי

על-פי המינהלת, ליועץ הכלכלי מוקצות 60 שעות לרשות. ברמת בית הספר יש שעות ייעוץ המוקצות לכל בית ספר, ויש הפרדה בין ותיקים לחדשים. בתי ספר ותיקים מקבלים 12 שעות ייעוץ, ואילו בתי ספר חדשים מקבלים 20 שעות ייעוץ. כמו כן מוקצות ליועץ שעות להשתלמות מזכירות (חדשות 16 שעות, ותיקות 8 שעות)**.**

במרבית הראיונות– הן במטה והן בשטח – עולה דרישה מקיפה לליווי צמוד של יועצים כלכליים, הן ביחס להגדלת היקף השעות, והן ביחס למשך הזמן שבו יהיו זכאים בתי הספר לליווי. הדרישה להגדלת נפח השעות מיוחסת למרכיבים שונים ביניהם היקף השינוי הנרחב במעבר לניהול עצמי שדורש תהליכי ליווי והטמעה ארוכים יותר, הרגישות שיש בתחום הכלכלי הדורש ליווי צמוד יותר וחששות של מנהלים מהתמודדות עצמאית עם הנושאים הכלכליים:

"יש חשיבות להנחיה צמודה לבתי הספר ולבקרה צמודה. אחרת יש חשש להסתבכות בהמשך". **(מטה)**

"הליווי הכלכלי, כדי להטמיע אותו היטב, צריך להמשיך 3 שנים, כדי שהמנהל יבין את התהליך הנדרש ממנו, לכן שנה אחת זה לא מספיק". **(מינהלת)**

"הליווי לא מספיק שנה אחת, הוא צריך להיות לפחות שנתיים, באינטנסיביות שזה קיים כרגע. זה פרויקט מאוד גדול ורחב עם אחריותיות מאוד גדולה במיוחד למנהלים שהם חלשים בניהול תקציב". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

לעומת זאת ישנה תפיסה בקרב אנשים במטה וביניהם במינהלת **שלצורך העבודה שנדרשת מהיועצים היקף השעות מספק** (עם זאת יש לציין כי גם בהתייחסות זו הנחת העבודה היא כי הליווי הכלכלי יימשך שנתיים). יתרה מכך, בגישה זו יש דגש על כך שהמנהלים צריכים להתנהל באופן עצמאי:

"יועץ כלכלי- ה-12 שעות אמורות לסייע בניהול בניית תקציב. מנהלת חשבונות מיומנת היקפי העבודה שנדרשים ממנה הם לא כאלה היסטריים כמו שזה נשמע מהשטח". **(מינהלת)**

"יועץ זה עוד כלי לשירות המנהל, עוד קביים, אבל זו לא התפיסה שנושבת מהמינהלת. היועצים יכולים לתמוך אבל בסוף מי שעושה את העבודה זה המנהל. מי שעושה את השינוי זה המנהלים והצוותים לא היועצים". **(מטה)**

סוגייה נוספת שעולה בהתייחס להיקף השעות של היועצים היא **הצורך במסגרת שעות דיפרנציאלית:** בראיונות עם המינהלת עולה כי יש רשויות שבהן נדרשות יותר שעות ייעוץ (בעיקר במגזר דוברי ערבית), כאשר כיום אין לכך מענה והיקף שעות הייעוץ נקבע רק על-פי וותק בניהול עצמי.

"מהשהמשרד לא השכיל לעשות, זה לעשות מיפוי ולתת שעות של יועצים באופן דיפרנציאלי. המגזר הערבי מאוד בעייתי, וצריך יותר שעות. למרות שהמסמך מגדיר שב-1/8 יתחילו להשתמש בתוכנות ניהול כספי, אבל עבור המגזר הערבי עדיין אין תוכנות. גם תוכנת המאגר הכספי לא תפעל עדיין ב-1/8, אין סיכוי". **(מינהלת)**

3. גיוס והכשרה של יועצים כלכליים

מראיונות עם המינהלת עולה כי על מנת לגייס יועצים כלכליים במהירות נעשה שימוש במאגר יועצים קיים במשרד החינוך, כאשר **היועצים הכלכליים שנשכרו בהתחלה היו ללא ניסיון** בליווי רשויות ובתי ספר בניהול עצמי. מהראיונות עולה כי **חוסר הניסיון של היועצים יצר קשיים**, ביניהם דיווחים על סימולציות כלכליות שנבנו עבור הרשויות בצורה לא נכונה.

"היועצים הכלכליים עשו עבודה בבתי הספר, וברוב המקרים אני תיקנתי את העבודה. דוגמה: (באחת הרשויות) הם תיקפו 'סל תלמיד' והגיעו לממוצע של 18 ₪ לתלמיד עבוד טלפון ואינטרנט. בן אדם שמכיר את התחום יודע שבדרך כלל זה בערך פי שתיים. שאלתי אותה "מאיפה לקחת את זה?" היא קיבלה מהעירייה. אבל היא לא ידעה שאת הטלפון משלם בית ספר... אז היא חישבה רק את האינטרנט, שזה חצי מהחשבון. אז צריך להכיר איך עובד בית ספר". **(מינהלת)**

מראיונות עם גורמים במינהלת עולה כי בהמשך נמצאה הדרך לשכור את שירותיהם של ארבעה משרדי רואי חשבון וותיקים אשר מתמחים בליווי רשויות ובתי ספר בניהול עצמי ואלו השתלבו בתפקידים מרכזיים במערך הליווי המקצועי.

ההכשרה שניתנה ליועצים מתוארת כקצרה ולא מספקת, כאשר בחלקה היא נבנתה על-ידי רואי חשבון מארבעת המשרדים הוותיקים.

"ניתנה הכשרה של יומיים. זה לא מספיק למי שלא יודע כלום. יש אחריות של היועצים המחוזיים ללוות את הפחות מיומנים ולהכשיר אותם לענין". **(מינהלת)**

"המינהלת בנתה הכשרה ושיתפה את בעלי הניסיון בהכשרה. כל אחד מהמשרדים נתן סשן על נושא מסוים שהוסכם מראש, ושעבר אישור של המינהלת מבחינה מקצועית". **(מינהלת)**

נוסף לכך, למרות המאמץ, **הייעוץ הכלכלי התחיל באיחור** ולא במועד שהובטח לבתי הספר. עניין זה גרם למנהלים לחוש חוסר ביטחון ביכולותיהם להניע את התהליך.

"אצלנו לא הלך הענין של הייעוץ הכלכלי והארגוני, שהוא עדין לא הותנע וזה דבר משמעותי. כי אם אתה בא ואומר למנהל יש לך לווי מקצועי. שיוכל לבנות תכנית עם לווי של יועץ שילווה אותו עד סוף השנה. ואנחנו נבוא ונבקר את התהליך... כי זה תהליך". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

4. ריבוי יועצים כלכליים בשטח ועבודת יועצים במקביל עבור המינהלת ועבור רשויות באופן פרטי

חלק מהמנהלים טענו כי קיים **עודף יועצים** (מטעם המנהלת והרשות) והיעדר סנכרון ביניהם מבחינת השעות ומבחינת התכנים **כאשר החוויה של המנהל כתוצאה מכך היא של עומס**.

"כל יום קופץ מישהו אומר 'באתי להדריך אותך'". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

" אז כל הזמן אני צריכה להתפנות לשבת איתם (עם היועצים) וכל פעם יש דרישות אחרות או נוספות אז זה גם כן מלחיץ". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

נוסף לכך, מהראיונות עולה שבשטח מתנהלים במקביל יועצים מטעם המינהלת ויועצים מטעם הרשות, כאשר לעיתים קרובות מדובר באותם יועצים ממש.

"יועץ כלכלי מלווה רשות מטעם הרשות, ובמקום אחר מטעמנו, יש עם זה בעיה, אבל האינטרס הוא משותף. שבית ספר יעבוד טוב. אי אפשר לבוא למשרד ולדרוש שיפסיק לעבוד עם הרשות וגם אי אפשר להגיד שגם מי שעובד עם הרשויות לא נעבוד איתו... אז ככה אנחנו עובדים". **(מינהלת)**

או כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

"העוגנים שמאפשרים לנו לעשות את זה הם הליווי של יועצים מקצועיים. עד כדי כך שהאנשים שנכנסו לעבוד איתי (יועץ כלכלי, יועצת ארגונית) הפכו ליועצים של המינהלת". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

נראה כי ישנן מספר סיבות הגורמות למצב של ריבוי יועצים מחד גיסא וכפילות תפקידים לאותו יועץ מאידך גיסא:

- **תחום התמחות צר** – מראיונות עם אנשי המינהלת עולה כי ישנו מספר מצומצם של משרדי רואי חשבון המתמחים בליווי רשויות ובתי ספר בניהול עצמי. חלקם נפגשו עם אנשי המינהלת במסגרת תפקידם בליווי רשויות באופן פרטי, ומשם גוייסו לליווי המעבר לניהול עצמי של אותן רשויות ושל רשויות אחרות.

- **הרחבת השעות לייעוץ הכלכלי על-ידי הרשויות** - במינהלת בנו מערך ליווי והכשרה הממומן רק בשנה הראשונה, וישנה ציפייה כי הרשות תממן זאת בהמשך. נוסף לכך, יש רשויות שכבר בשנה זו מרחיבות את שעות הייעוץ לבתי הספר מתוך הערכה כי היקף השעות שממומן על-ידי המינהלת אינו מספק.
- **צורך ברואי חשבון לצורכי בקרה** - חלק מהרשויות שוכרות את שירותיהם של רואי חשבון לצורך בקרה ופיקוח על בתי הספר בניהול עצמי, כיוון שאין להם יכולת להפעיל מנגנונים עצמיים.

"הגזבר השתכנע עם ההחלטה להקים עמותה בפיקוח של רואה חשבון שיועסק על-ידי מחלקת חינוך, ויעבור לפיקוח עבור הגזבר. הגזבר אומר יש רואה חשבון *שהוא גם מנגנון פיקוח ובקרה מבחינתו ונותן לו 'כיסוי' מבחינת אחריות אישית. הוא מצידו העמיד מנגנון בקרה סביר".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"השאלה היא כמה פיקוח הרשות רוצה. מנהלת בית ספר משדרת דוח פעם בשנה וזה עובר אישור רואה חשבון. פעם בשנה, לא כל רבעון, ואז יכול להיות גירעון. העירייה יכולה להיכנס ולבדוק אבל בחלק גדול מהרשויות אין מנגנון כזה... היועצים הכלכליים לא מתייחסים לדוח הכספי. אז מי מפקח על הכספים? רואי חשבון פרטיים שהרשות מעסיקה. זה הרבה מעבר ל-12 שעות. זה נדרש מהרשות ולא ממומן בתכנית". **(מינהלת)**

מלבד תחושת העומס שיש למנהלים, עולות מספר הסתייגויות בעיקר של המינהלת מעבודת היועצים, הן עבור המינהלת והן עבור הרשות באופן פרטי, ומריבוי היועצים בשטח:

- **ניגוד אינטרסים** – עולה תחושה בקרב גורמים במינהלת שתפקודו של היועץ הכלכלי הן כיועץ פרטי של הרשות (לרוב רשויות חזקות) והן כמלווה מטעם המינהלת מוביל לעמדת כוח שיש בה ניגוד אינטרסים.

"כרגע לא טוב לי הממשקים שהוא גם פרטי וגם ברשות. זה נראה לי ניגוד אינטרסים". **(מינהלת)**

- **גורם מלווה המבצע בקרה** - כפי שצוין קודם, למינהלת יש הסתייגות מכך שאותו יועץ יהיה גם גורם מלווה וגם גורם שמבצע את הבקרה והפיקוח. עם זאת, לאור המספר המצומצם של משרדים המתמחים בתחום, והצורך שקיים בחלק מהרשויות ביועצים פרטיים לצורך בקרה, נראה כי מצב שבו יועציים כלכליים ישמשו בהמשך לבקרה ופיקוח הוא בלתי נמנע.
- **קונפליקטים**– בחלק מהראיונות מתוארים מצבים של חיכוכים בין משרדים שונים, ולעתים מתן הוראות סותרות בין יועצים כלכליים שונים.

"חלק מהרשויות *לקחו יועצים משלהם, אלה שעובדים איתם כבר שנים, ואז הייתה הרגשה שהיועצים שלנו פחות טובים והיו לא מעט חיכוכים".* **(מינהלת)**

"יש מצבים שבהם יש יועץ כלכלי מהרשות ויועץ כלכלי מהמינהלת שבאים ממשרדים שונים, וזה יכול ליצור קונפליקטים". **(מינהלת)**

"הייתה קצת כפילות. היו מקומות שראיתי שיש שני אנשים שנותנים הנחיות קצת שונות". **(מינהלת)**

או כפי שמתארת מנהלת:

"אז כל הזמן אני צריכה להתפנות לשבת איתם, וכל פעם יש דרישות אחרות או נוספות אז זה גם כן מלחיץ". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

לסיכום, נראה כי תפקיד היועצים הכלכליים נתפס כחשוב ומשמעותי על-ידי בעלי התפקידים השונים, ובשל כך יש דרישה רבה לשעות ייעוץ. הדרישה לשעות מול מספר מצומצם של משרדים המתמחים בניהול עצמי, ומספר שעות מצומצם הניתן על-ידי המינהלת, יוצרים קשיים ומצבים המעוררים קונפליקטים, ואולי אף ניגוד אינטרסים.

תפיסות לגבי ליווי היועצים הארגוניים

מראיונות עם המינהלת עולה כי כמו העסקת היועצים הכלכליים גם העסקת היועצים הארגוניים נעשתה באמצעות מאגר קיים של יועצים כדי להימנע מהליך ממושך של מכרז. למינהלת יש מעורבות בבחירת היועצים, וכך מתואר התהליך: נבחרו על-ידי המינהלת שלוש חברות שייתנו שירותי יעוץ כאשר לכל חברה יועצים משלה. כל יועץ עובר ועדת קבלה שכוללת את גורם מהמינהלת, ממונה מחוזית ושני יועצים ארגוניים- יועץ של המינהלת ויועץ מחוזי. תהליך המיון מתבצע על-ידי מערכת שאלות המתייחסת לתפיסות היועץ את התוכן ואופן הייעוץ הארגוני וכן מתבצעת סימולציה. תהליך המיון נבנה על-ידי פורום של יועצים ארגוניים איתם עובדת המינהלת.

על-פי גורמים במינהלת, בתהליך בחירת היועצים חיפשו יועצים שמאמינים בתפיסה של הניהול העצמי, מוכנים ללמוד מהר ורצוי עם ניסיון והיכרות עם מערכת החינוך. תהליך הבחירה נעשה בשיתוף הממונה המחוזית כדי לשמש דוגמה של ניהול עצמי.

"היה לי מאוד חשוב שהממונה המחוזי יהיה בתמונה ויאשר אותם כדי לעשות מודֶלינג של ניהול עצמי, שאני בתמונה אבל הם גם מעורבים". **(מינהלת)**

עם זאת, על-פי גורמים במינהלת, מנהלי בתי הספר אינם חלק מתהליך בחירת היועצים מטעמים טכניים:

"טכנית, לא התאפשר לתת למנהלים לבחור בעצם את היועץ מתוך רשימה. רצינו אבל זה לא התאפשר". **(מינהלת)**

היועצים שנבחרו עברו הכשרה שנמשכה שלושה ימים, אשר בהם הייתה התייחסות לתפיסות הניהול העצמי, לתפוקות הנדרשות מהיועץ ונערכו סימולציות.

ליועץ הארגוני מוקצות 25 שעות ייעוץ למשך חמישה חודשים ראשונים, כלומר כ-12 פגישות לכל מנהל. התפוקות שהוגדרו ליועץ הפועל בבית הספר הן אלו:

- הקמת ועדה מלווה.
- תכנית עבודה מקושרת תקציב.
- עבודה על נושא אחד שאובחן כבעייתי בבית הספר בהקשר של תרבות ניהול עצמי.

במקביל הוגדרו שלוש תפוקות ליועצים ארגוניים שעובדים מול הרשות:

- הקמת ועדה מלווה.

- יצירת פורום המ"מ.
- עבודה על הקשר בין הרשות לבית הספר בהיבטים של תרבות ניהולית.

במהלך ביצוע ההערכה, **היועצים הארגוניים עדיין לא החלו לעבוד בשטח.** עם זאת, כבר בשלב הזה מושמעת **ביקורת על כך שלמנהלים אין את האפשרות לבחור את היועצים הארגוניים בעצמם,** למרות הדרישה הברורה לכך מצידם של המנהלים בשל החשיבות של קשר טוב בין המנהל ליועץ.

"נבחרו יועצים, אני השתתפתי בראיונות, אבל למנהלים מכתיבים מי היועץ! זה אנטיתזה לתפיסה של הניהול העצמי שסומכת". **(מינהלת)**

"מה שחשוב שאפשר יהיה לבחור את היועצים הארגוניים הטובים בהשתלמויות מנהלים בהמשך". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"יועץ ארגוני הוא הרבה פעמים עניין של כימיה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

עד כה תוארו תפיסות המרואיינים לגבי מערך ההכשרה והליווי הכולל וכן לגבי כל אחד מהמרכיבים במערך ההכשרה המתואר בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב. בחלק הבא נתייחס לתפיסות המרואיינים לגבי ליווי המינהלת והממונות המחוזיות אשר בשלב הנוכחי של הטמעת הניהול העצמי במערכת החינוך, מהווים גורם משמעותי המלווה את כל הגורמים מהמטה ועד מנהלי בתי הספר בהטמעת הניהול העצמי.

תפיסות לגבי ליווי המינהלת

בראיונות השונים עולה כי מעורבות המינהלת במעבר לניהול עצמי נתפסת **כמשמעותית להטמעה נכונה של הניהול העצמי.**

*"מעורבות של המינהלת ברשות המקומית בצורה שמאוד עוזרת להעביר את התהליך כמו שצריך, יכולה מאוד להשפיע על המהלך. "***(מינהלת)**

וכן כגורם חשוב בהתנעת המעבר לניהול עצמי וביצירת חיבורים בין כל בעלי התפקידים המעורבים בניהול עצמי:

"הממונה המחוזית תרמה להתנעת 'הניהול העצמי', והיא עשתה זאת בצורה מצוינת, וזה נעשה כי היא לא ויתרה ועשתה עבודה. וגם החיבור עם המפקחים. וכך זה צריך להיות". **(מפקח)**

יש גורמים הרואים את המרכיב החשוב ביותר במינהלת בתפקיד הממונה המחוזי שמהווה מנגנון הטמעה ופיקוח שקרוב לשטח:

"בסה"כ הניהול העצמי עומד להצליח. לא בגלל המינהלת אלא בגלל שזה עבר למחוזות. זה שיש מינהלת בכל מחוז (ממונות מחוזיות) זה מה ששינה. זה אנשים שהם רואים אותם יום-יום, במחוז, אנשים שבאו מתוכם, צמחו מהם. זה השינוי המשמעותי. שמנגנון הפיקוח קרוב לשטח". **(מינהלת)**

בחלק ניכר מהראיונות מתואר הליווי של המינהלת כליווי מקצועי, מקיף ומסייע.

"זה הדבר הכי טוב בכל ההליך הזה, המנהלת. יש את המקצועיות, התמיכה, הליווי. אני באמת מאוד מברכת כי אף פעם לא קיבלנו חינוך פיננסי, עם כל לימודי התעודה ותארים בתחום החינוך – התחום הכלכלי לקוי בחסר. המנהלת היא גב ותמיכה, וכמו מצפן להפנמת הנהלים הנדרשים. יש גם שיח, יש גם נכונות לעזור... יש כוונות טובות לעזור ולקדם וזה באמת, אני מברכת שיש את הצד המקצועי. זה תמיד קל להתנהל מקצועית". **(מנהלת בית ספר, חדשה)**

יש רבים המברכים על עבודת **הממונה המחוזית**, אשר נתפסת **כגורם זמין וקשוב, אשר מסייע בפתרון בעיות הקשורות בהטמעת הניהול העצמי**, תחושות אלו עולות באופן משמעותי יותר במחוז אחד.

"היא נהדרת, עושה עבודה יפה. *שומעת, נותנת תשובות, מקיימת הדרכות, באה לשטח פוגשת מנהלים. אני פונה אליה בשאלות היא הכתובת שלי. או שהיא עונה או שהיא מחפשת תשובות או שהיא מפנה אותי למי שצריך. בשביל זה יש רפרנטית".* **(מפקח)**

"אין לי קשר עם אנשי המינהלת. הקשר שלי הוא עם הממונה המחוזית והוא טוב מאוד". **(מפקח)**

עם זאת, **עולים** גם דברי ביקורת **על פעולות המינהלת,** כשלרוב לא מדובר באותו מחוז שלגביו יש תשבוחות. כך עולה התייחסות **למעורבות יתר של המינהלת בהתנהלות הרשות**:

"לי אישית זה בעייתי (המנהלת), כי לפעמים זה נתקע כמו מקלות בגלגלים. שאני צריכה אישור על כל דבר ולי זה הפריע". **(מנהלת אגף חינוך, רשות ותיקה)**

ובהמשך גם תחושה ש**המינהלת דוחפים יותר מדי** להתקדם ולהטמיע את הניהול העצמי.

" הקשר שלי עם המינהלת הוא דרך הממונה המחוזית. קשר של המינהלת איתנו, יותר מאשר שאני פונה אליהם, הם דוחפים". **(מפקח)**

נוסף לכך, אף שבראיונות רבים עלתה התייחסות חיובית לגבי החיבור של המינהלת לשטח, באותו מחוז עולה גם תחושה הפוכה – ש**אין חיבור לשטח**.

"להיות קשובים לשטח. המינהלת לא יורדת לשטח, כדי להבין מה קורה. זהנכון שאנחנו נמצאים שם בשבילם, אבל כשאתה חש את השטח וקשוב לצרכים וכו', אז אפשר להשכיל מאוד מהשטח" . **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

נראה כי הציפייה מליווי המינהלת היא ליצור את החיבורים ולייצר את שיתופי הפעולה על מנת לאפשר פתרון בעיות. מינהלת ניהול עצמי היא המוקד שאליו נושאים את עיניהם הגורמים השונים כמודל מאפשר לניהול עצמי, ויש חשיבות גדולה לדוגמה שמוצגת על ידה. כך מקומות בהם המינהלת פחות מאפשרת, כגון בבחירת היועצים הארגוניים, או התנהלות מקומית שאינה משתפת, זוכים לביקורת חריפה.

סיכום

מערך ההכשרה והליווי במעבר לניהול עצמי זוכה להתייחסות רבה במסגרת הטמעת התכנית. המערך מיועד לאוכלוסיות שונות, החל ברמת משרד החינוך עבור לרמת הרשות המקומית וכלה ברמת בתי הספר. מערך

ההכשרה מחולק לשלושה שלבים: השלב המקדים, שלב ההטמעה ושלב הפיתוח. בכל שלב כל גורם זוכה להכשרה ספציפית המתאימה לצרכיו.

באופן כללי, נראה כי ניתן דגש רב יותר בקרב המרואיינים להכשרה הכלכלית ולליווי היועצים הכלכליים. גורמים שונים מצביעים על היעדר הכשרה מסודרת למפקחים. נוסף לכך, מרואיינים, בעיקר במטה, מתייחסים לבזבוז המשאבים שנוצר כתוצאה מהיעדר הסנכרון בין תכנית הליווי וההכשרה שבניהול עצמי, ולהכשרות וליווי יועצים בתכניות אחרות במשרד החינוך, כאשר המוקד בביקורת זו היא ההכשרות בנושאים הניהוליים והפדגוגיים.

בהתייחס להכשרת המנהלים נראה כי היא נתפסת כטובה ואיכותית, על אף הקשיים הארגוניים, אך עדיין לא נבחנה בפועל ביישום בשטח. עולה צורך משמעותי בהכשרה בתחום הכלכלי לעומת הכשרה בתחום הפדגוגי. יתרה מכך, לא ברור הערך המוסף של הכשרת המנהלים בניהול עצמי בתחום הפדגוגי על פני ההכשרות המתקיימות כיום על-ידי מכון "אבני ראשה", וביתר שאת כאשר מסתכלים לעתיד, ליום שבו כל בתי הספר יהיו בניהול עצמי.

בהתייחס להכשרת המזכירות, בחלק מהמקרים היא נתפסת כמקיפה ומשמעותית עד כדי כך שמתעורר חשש, בקרב חלק מהמנהלים, שלמזכירות יש ידע רחב יותר לעומתם, ובהמשך לכך לא יוכלו לבקר את עבודתן. תפיסה אחרת שעולה מהראיונות טוענת כי המזכירות נדרשות להכשרה נוספת, ואפילו ישנם קולות הטוענים שהמזכירות הקיימות כיום אינן כוח האדם המתאים לתפקיד המזכירה החדש.

היועצים הכלכליים נתפסים על-ידי גורמים שונים כמשמעותיים מאוד לתהליך המעבר לניהול עצמי. ועולה דרישה להגדיל את היקף השעות ומשך הזמן שיינתן בליווי על-ידי היועץ הכלכלי. עולה התייחסות לכך כי קיים עודף יועצים והיעדר סנכרון ביניהם מבחינת השעות ומבחינת התכנים.

נראה כי הציפייה מליווי המינהלת היא ליצור את החיבורים ולייצר את שיתופי הפעולה בין הגורמים השונים, על מנת לאפשר פתרון בעיות. מקומות בהם המינהלת פחות מאפשרת, כגון בבחירת היועצים הארגוניים, זוכים לביקורת חריפה.

II. תפיסות ועמדות עקרוניות לגבי המעבר לניהול עצמי

בחלק זה נציג תפיסות ועמדות עקרוניות של בעלי התפקידים השונים לגבי המעבר לניהול עצמי. בחלק זה שלושה פרקים העוסקים בתפיסת המטרות במעבר לניהול עצמי, בשינוי הגדרות התפקיד ויחסי הגומלין בין השותפים ותפיסות לגבי השגת המטרות המוצהרות והנתפסות. חלק זה מאפשר לפרוש את התהליכים שקורים בניהול עצמי ממבט-על.

פרק חמישי: תפיסת המטרות של הניהול העצמי

הפרק הנוכחי עוסק בתפיסת מטרות המעבר לניהול עצמי על-ידי הגורמים במטה ובשטח. בעוד במסמכים הרשמיים ישנן מטרות מוצהרות מוגדרות אשר יוצרות מסגרת פעולה, **לעתים גורמים שונים תופסים את המטרות בצורה שונה וגוזרים מכך מתווה פעולה אחר**, דבר המשפיע בתורו על התנהלות השינוי ועל השגת המטרות. על כן יש חשיבות במיפוי האופן שבו נתפסות המטרות על-ידי מגוון השותפים למעבר לניהול עצמי ובחינת הפערים בין התפיסות להגדרות הרשמיות. יתרה מכך, בשל מורכבות השינוי במעבר לניהול עצמי, הכולל שינוי במערך הכוחות בין הגורמים המעורבים ומצריך שיתוף פעולה, יש חשיבות יתרה להבנת תפיסת המטרות על-ידי השותפים והפערים ביניהם בניסיון לחתור למטרות משותפות.

את הבסיס לבחינת המטרות נותנת הגדרת המטרות הרשמית של הניהול העצמי. המטרות המוצהרות מפורטות במסמכי המינהלת, ובפרט בתלקיט המעבר לניהול עצמי. תיאור המטרות המוצהרות פותח את הפרק הנוכחי.

במהלך הראיונות עלה כי **אין תפיסה אחידה לגבי מטרות הניהול העצמי. מרואיינים שונים, ביטאו תפיסות שונות לגבי מטרות הניהול העצמי**. החלק השני של הפרק הנוכחי מתאר את התפיסות השונות באשר למטרות המעבר לניהול עצמי, בקרב המרואיינים השונים: גורמי מטה, אנשי מינהלת, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות, מפקחים ומנהלי בתי ספר.

לעתים נמצא פער בין האופן שבו תופסים את המטרות המוצהרות של המעבר לניהול העצמי, לבין האופן שבו תופסים את הכוונות ה"אמיתיות" של המעבר, המטרות בפועל, מה באמת רוצים להשיג. חלק מהמרואיינים ציינו בעצמם את הפער, ואצל אחרים הוא התקבל רק בעת ניתוח הדברים. החלק השלישי והאחרון של הפרק הנוכחי מסכם את התפיסות לגבי הכוונות האמיתיות שמאחורי המעבר לניהול העצמי, ומאבחן כיצד מצטיירת כוונת המהלך בעיני השותפים לו.

ממידת ההלימה בין המטרות המוצהרות, האופן שבו הן נתפסות, והתפיסה של הכוונות האמיתיות שמאחורי המעבר לניהול העצמי ניתן ללמוד על היחס שיש לגורמים השונים כלפי המעבר לניהול עצמי. כמו כן ניתן לאפיין את העברת המסרים המרכזיים בניהול עצמיואת מידת ההסכמה שיש כלפיהם בקרב הגורמים המעורבים.

המטרות המוצהרות של מובילי הניהול העצמי

בפתיח לתלקיט המעבר לניהול עצמי נכתב:

"מטרתו של הניהול העצמי היא קידום הישגי מוסדות החינוך ומתן מענה לצורכי כל הילדים הנמצאים בהם ע"י הגדלת המרחב הניהולי הפדגוגי של מנהל בית-הספר וצוותו". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב)**

עוד נאמר כי בית הספר ינוהל כיחידה כלכלית עצמאית, וכך תתאפשר לבית הספר יוזמה רחבה יותר, ותתאפשר בנייה של תכנית עבודה ותכנית פדגוגית. מועלית ציפייה לשיתוף פעולה בין צוות בית הספר לקהילת ההורים והתלמידים, וכן לעבודה בשקיפות ובשיתוף פעולה עם משרד החינוך והרשויות.

בהמשך התלקיט מוגדר חזון מינהלת הניהול העצמי:

"מינהלת בתי ספר בניהול עצמי פועלת להרחבת הסמכות והאוטונומיה הפדגוגית, המינהלית והתקציבית על מנת לאפשר לבתי הספר לממש אתאחריותם וייעודם הפדגוגי". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב)**

מטרות הניהול העצמי מוגדרות בתלקיט באופן הבא:

- העלאת רמת ההישגים הלימודייסל התלמידים.
- הבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים ומתן מענה מיטבי לצרכים הייחודים של כל תלמיד.
- השבחת הניהול של בתי הספר בכלל והשבחת התחום הפדגוגי בבתי הספר בפרט.
- הגברת המודעות של הנהלות בתי הספר לכך שהן אחראיות ומחויבות לתפוקות ולתוצאות (אחריותיות) תוך שימוש מושכל במשאבים שהועמדו לרשותן כדי להשיג את מטרותיהן.
- הרחבת מעגל השותפים המעורבים בפעילות בבתי הספר והפועלים לקידום החינוך בבתי הספר.

בתקציר המנהלים בתלקיט המעבר לניהול עצמי מתואר הניהול העצמי באופן הבא:

"תפיסה ניהולית - חינוכית שבסיסה מתן אוטונומיה וסמכות לבית הספר". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

התפיסה מאפשרת לבית הספר לפעול כארגון אוטונומי יותר בהיבטים הפדגוגי, הארגוני והכלכלי. מוקד קבלת ההחלטות עובר לבתי הספר, משאבים מועברים ממשרד החינוך ומהרשויות ישירות למנהל בית הספר, ומוקנות לבית הספר גמישות וסמכות לניהולם. בית הספר קובע את סדר העדיפויות והמשאבים, ופועל בשיתוף פעולה של כלל הצוות החינוכי, תוך שיתוף והאצלת סמכויות. הניהול העצמי ייצר:

"הלימה בין סמכות לאחריות, כאשר בית הספר נדרש לקחת אחריותעל התוצרים החינוכיים שלו". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

מתוך כך מתוארות מטרות הניהול העצמי:

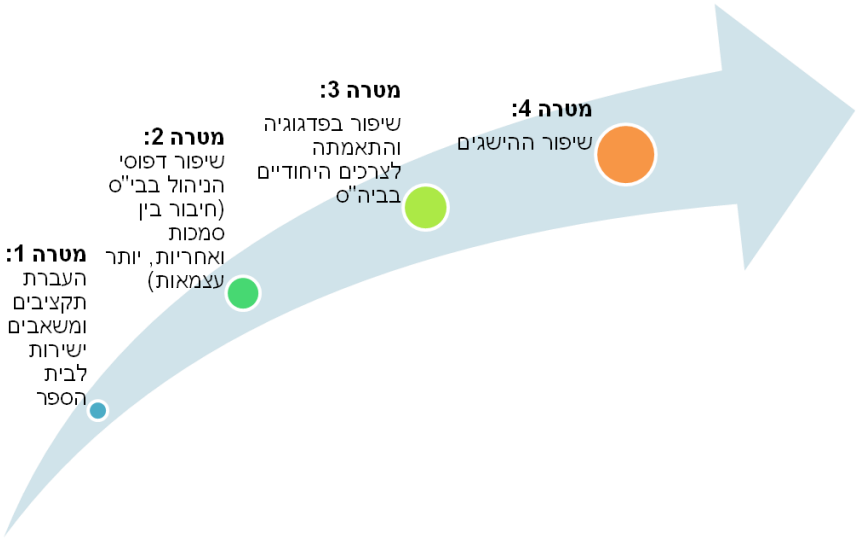
"יצירת תשתית פדגוגית, ניהולית וכלכלית שתאפשר העלאתהישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית שלהתלמידים, העצמת המנהל וצוות המורים, השבחת תרבות הניהול והלמידה של בתי הספר, חיזוקהאחריות והמחויבות של בתי הספר לתפוקות ולתוצאות ("אחריותיות"), ולבסוף - הרחבת מעגלהשותפים המעורבים והפועלים לקידום החינוך בבתי הספר". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

מכל אלה ניתן לראות כי המטרה הראשית של הניהול העצמי היא להוביל לשיפור הישגים, באמצעות הגברת העצמאות הניהולית של בית הספר על-ידי העברת משאבים ישירות לבית הספר. קיימת ציפייה לשיפור יכולות

הניהול באמצעות בניית תכנית עבודה והשגת יעדים חינוכיים. וכן ציפייה ליתר שיתוף פעולה בבית הספר, בין כלל השותפים לצוות החינוכי, בין בית הספר וקהילת המורים והתלמידים, ובין בית הספר ומשרד החינוך. כפועל יוצא תגדל האחריותיות: בצד שיפור יכולות הניהול והגדלת סמכויות בית הספר, תהיה גם בקרה על התוצאות שהן באחריות בית הספר.

מתוך "תלקיט המעבר לניהול עצמי" עולה כי **קיים כאן מבנה היררכי של המטרות, כאשר מטרות נמוכות בהיררכיה תומכות בהשגת המטרות שמעליהן בהיררכיה.**כפי שניתן לראות באיור 3 להלן, המטרה הראשונה היא העברת תקציבים ומשאבים ישירות לבתי הספר, זוהי מטרה כלכלית/תקציבית במהותה (מטרה מס' 1).השגת מטרה זו באה כדי לתמוך בהשגת המטרה של שיפור דפוסי הניהול בבתי הספר, יתר עצמאות וגמישות, חיבור בין סמכות ואחריות, בקרה ופיקוח (מטרה מס' 2). שיפור הניהול יוביל לשיפור בפדגוגיה והתאמתה לצרכים הייחודיים של כל בית ספר (מטרה מס' 3), וכך תתממש המטרה הראשית, העליונה בהיררכיה: שיפור הישגים (מטרה מס' 4). בהמשך הפרק תיבחן תפיסת המטרות האלה על-ידי השותפים למעבר לניהול העצמי.

איור 3: תרשים מבנה המטרות המוצהרות



כפי שנראה בהמשך, נוסף לארבעת המטרות הללו, מתארים המרואיינים עוד שתי מטרות שאינן מפורטות במטרות המוצהרות: מטרה של הגדלת תקציבים למערכת החינוך (המתקשרת למטרה מס' 1), ומטרה של יצירת שינוי תרבות ארגונית בכלל מערכת החינוך. כל אלה יתוארו בפרק הבא.

האופן שבו נתפסות המטרות המוצהרות בשדה ובמטה

המטרות הרשמיות (המוצהרות) של המעבר לניהול עצמי הועברו לגורמים המעורבים בנושא, באמצעות ההגדרות במסמכי הניהול העצמי, ובראשן "תלקיט המעבר לניהול העצמי תשע"ב". כמו כן התקיימו מפגשים ודיונים שבהם הוסברו נושאים אלה על-ידי גורמי המינהלת. הגם שהמטרות מוגדרות באופן ברור וקוהרנטי במסמכים השונים, יכולים להיווצר בהקשר זה פערים בין התפיסות בשטח לגבי המטרות לבין המטרות המוצהרות.

אנשים המעורבים ביישום המעבר לניהול עצמי, שופטים את מטרות השינוי, לא רק בהתאם למטרות הרשמיות שהועברו אליהם, אלא גם על-פי ההתנהלות בפועל במעבר לניהול עצמי: ההלימה או הפערים בין ההצהרות ומימושן בשדה. בפרק הנוכחי מתוארות התפיסות לגבי ארבעת המטרות המוצהרות של המעבר לניהול עצמי אשר תוארו בפרק הקודם.

מסיכום ממצאי הראיונות עלה כי בסך הכול התייחסו המרואיינים לשלוש מהמטרות המוצהרות של המעבר לניהול עצמי: כלכלית, ניהולית ופדגוגית. המטרה הרביעית של שיפור הישגים לא הוזכרה על אף שהיא בוודאי כרוכה במטרה הפדגוגית. בהתייחס לכל מטרה מוצגות התפיסות העיקריות שתיארו המרואיינים לגביה, מהותה העקרונית והתכנים הכלולים בה.

מטרה מס' 1: העברת תקציבים

המרואיינים שתיארו את מטרת המעבר לניהול עצמי כמטרה של העברת תקציבים לבית הספר, מרוכזים בהיבט הכלכלי של ניהול בית הספר. בהקשר זה **מועלות שתי מטרות למעבר לניהול עצמי**:

1. להגדיל את המקורות התקציביים למערכת החינוך.
2. לוודא שהתקציבים שצריכים להגיע לבתי הספר מגיעים, ואינם "נשארים" ברשויות.

לגבי המטרה הראשונה של הגדלת מקורות התקציב, יש הסכמה בקרב המרואיינים כי כל אפשרות להגדלת התקציבים היא מבורכת. המטרה השנייה היא בעצם הגברת הפיקוח על העברת תקציבי החינוך כאשר תקציבי בית הספר מנוהלים ע"י הרשות המקומית ומקורות התקציב הם משרד החינוך והרשות המקומית. מטרת הפיקוח היא לוודא שתקציבי החינוך המועברים לרשות מגיעים לבית הספר ושהרשות משלימה את החלק שלה כנדרש. חלק מהמרואיינים מציינים כי זו היתה הכוונה האמיתית של אנשי האוצר שדחפו למעבר לניהול עצמי, ולכן גם היו מוכנים "לשלם" על כך בתוספת תקציבית. כך, משרד החינוך היה מוכן להפעלת יותר פיקוח ובקרה בתמורה לתוספת תקציב ואילו משרד האוצר היה מוכן ל"שלם" יותר ובתמורה להבטיח יותר בקרה. יש לציין כי בקרב מרבית גורמי המטה שהתייחסו לכך שתי המטרות הוצגו כמטרות משותפות לשני המשרדים :

> *"רצינו (משרד החינוך והאוצר) לוודא שמשאבים תוספתיים שאנחנו נותנים לבית הספר יגיעו בסופו של דבר למנהל בית הספר ושתהיה בקרה".* **(מטה)**

תפיסות ביחס למטרה הכלכלית

ההתמקדות במטרה התקציבית לא היתה שכיחה בראיונות, והתקבלה בעיקר בקרב אנשי הכלכלה במערכת החינוך, ולא בקרב אנשי החינוך. ככלל, אין זה מפתיע כי כלכלנים שופטים את המעבר לניהול עצמי בכלים ובמושגים כלכליים. לעומתם, מנהלי בתי ספר, מנהלי מחלקות חינוך ומפקחים ציינו את תוספת התקציב כגורם מרכזי ומשמעותי בניהול העצמי, ואחת מהסיבות המרכזיות לאטרקטיביות שלה, אולם הם לא ציינו זאת כמטרה המרכזית.

הובעה גם עמדה המתנגדת לכל העיסוק בתקציבים, והמקום המרכזי המיוחס להם במסגרת המעבר לניהול עצמי לפיה הניהול העצמי הוא תפיסת עולם חינוכית, שאין לה כל נגיעה כלכלית. הניהול העצמי יכול להתנהל ללא

צורך בשום תוספת תקציבית וללא תלות בתקציבים. עמדה זו הובעה על-ידי אנשי מטה מהפן החינוכי והעוסקים בהכשרה:

"אם ניהול עצמי היא תפיסה בתודעה, תפיסת עולם, אז זה לא השאלה אם זה רק בא עם כסף או לא... גם אם אין כסף עדיין אפשר לדבר על אוטונומיה, על חירות, על כל העקרונות האלה". **(מטה)**

מטרה מס' 2: שיפור הניהול בבתי הספר

מרואיינים שהדגישו את שיפור הניהול כמטרה המרכזית במעבר לניהול עצמי, התמקדו בתפקוד של מנהלי בתי הספר, ובהסדרת הגדרות התפקיד שלהם כמנהלים, סמכויותיהם ואחריותם. הם מיקדו את **מטרת הניהול העצמי בחיזוק ושיפור יכולות הניהול של המנהל, במתן כלים למנהלים למימוש אחריותם הניהולית ובחיבור בין סמכות לאחריות.** ניהול עצמי נתפס כ- "ניהול".

בתפיסת שיפור הניהול בבתי הספר כמטרה של הניהול העצמי, ניתן לזהות כמה תכנים:

א. תקציבים ככלי לחיזוק יכולות הניהול

ההיבט התקציבי נתפס ככלי המרכזי לחיזוק ושיפור יכולות הניהול. העברת התקציבים לבית הספר, והגדלת המקורות הכספיים העומדים לרשות המנהל מוזכרים בהקשר זה כמטרה מרכזית של הניהול העצמי, ובכך מתקשרת גישה זו לגישה הכלכלית, אך ממשיכה ויוצאת מהתוכן הכלכלי אל התוכן הניהולי, אשר משמש כמטרה ראשית. **העברת התקציבים לבתי הספר נעשית לשם הגדלת הגמישות והאוטונומיה של המנהלים, ובכך משמשת ככלי לשיפור היכולות הניהוליות.**

ב. תכנית עבודה מקושרת תקציב ככלי לשיפור הניהול:

בהמשך לתוספת התקציב, במסגרת המעבר לניהול עצמי נוסף כלי ניהולי - תכנית עבודה מקושרת תקציב. הניהול העצמי מאפשר למנהל לבנות תכנית עבודה לבית הספר, בהתאם לצרכים המיוחדים שלו, ומעניק למנהל את היכולת לממש את תכנית העבודה בזכות תוספות התקציב והגמישות שהוא מקבל. במקביל, תכנית העבודה מקושרת התקציב מאפשרת לעקוב אחר ההוצאות ולנהל את כספי בית הספר באופן מושכל ומגדילה את האחריותיות של המנהלים.

שילוב הכלים הניהוליים הללו מהווה את מטרת הניהול העצמי, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך ברשות ותיקה:

"מי אם לא מנהל בית הספר יודע לקבל את ההחלטות הנכונות עבור בית הספר... וזו אוטונומיה באמת, ולא רק מהפה לחוץ... אוטונומיה בצומת קבלת ההחלטות, בניהול הכספים ובבניית תכנית עבודה". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

ג. ניהול עצמי = ניהול

טענה מרכזית רואה את המהות האמיתית של הניהול העצמי בניהול:

"ניהול עצמי זה שם זמני, זה קביים זמניות, אחר כך להוריד את העצמי. ניהול זה ניהול. זה הניהול הנכון. ככה זה בכל המערכת הכלכלית רק בבתי ספר צריך בשביל זה פרויקט". **(מינהלת)**

כאן נתפס המעבר לניהול עצמי כשינוי שבא כדי "לשדרג" את תפקיד המנהל: לבסס את תפקידו הניהולי, לחבר בין סמכות ואחריות ולתת לו סמכות ניהולית במגוון ההיבטים של הארגון שלו. ההנחה הרווחת היא כי סמכויות המנהל מוגבלות, ובפועל הוא איננו מנהל היבטים משמעותיים בארגון שלו (כמו: תקציבים, כוח אדם, תכנית לימודים). מכאן עולה הציפייה שהניהול העצמי יעצים את תפקידו ויאפשר לו לנהל את כלל ההיבטים, כמו בארגונים אחרים.

"בלב לבו של הניהול *העצמי זה ניהול מושכל של הפדגוגיה והאנשים, מבוסס תקציב/משאבים. זה כל הסיפור".* **(מפקח)**

"הרעיון של ניהול עצמי זה בעצם מנהל שידע להוביל חזון ומטרות ויעדים ומשימות פדגוגיות בהלימה עם תכנית כלכלית. זה בגדול, ככה אני רואה את הניהול העצמי". **(מפקח)**

תפיסות ביחס למטרה הניהולית

ההתמקדות במטרה הניהולית איננה התפיסה השכיחה בקרב המרואיינים, אך היא צוינה בכל הרמות החל מהמטה וכלה במנהלים. כך בדברי גורם במטה:

"ניהול עצמי זה כלי ניהולי ממדרגה ראשונה, מייצר יוזמה, מייצר יצירה ואולי ייצר חינוך יותר טוב". **(מטה)**

התפיסה מוזכרת יותר על-ידי מנהלי מחלקות חינוך ברשויות. ייתכן שמתוקף תפקידם הם נחשפים יותר לשינוי התפקיד של המנהלים, בעקבות העברת התקציבים מהרשות אליהם. בקבוצות המיקוד למנהלים עלה הנושא בקבוצה אחת של **מנהלים חדשים** (שנכנסו לניהול עצמי השנה), **שציינו כי הם כבר חשים את השינוי בעצמאות הניהולית שלהם,** אחת המנהלות אמרה:

"אני רואה את זה כמקום שסומכים עלי... מרחיב לי את האחריות אבל גם את מרחב הפעולה. נקודת המוצא זה שרק צוות בית הספר יודע מי האוכלוסייה, חוזקות, חולשות, קשיים, יעדים ואי-אפשר להתייחס לכל בתי הספר אותו דבר... מוקד קבלת ההחלטות זה להיות בבית הספר". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

מפקחים שהתייחסו למטרה הניהולית, ראו בה פוטנציאל להעצמה של המנהלים בעקבות השיפור בכלים ויכולות הניהול. עם זאת עלתה טענה **ששיפור יכולות הניהול והגברת העצמאות למנהלים ישרתו בעיקר את המנהלים הטובים**, אלה שמראש הם בעלי יכולות ניהוליות טובות יותר, ואילו מנהלים אחרים יתקשו לממש את הפוטנציאל של השינוי:

"אם מנהל יישאר פחדן, זה לא יתפתח אצלו הרבה לא יגיע למימוש האמיתי". **(מפקח)**

טענה אחרת המנוגדת לתפיסה הניהולית עלתה מכמה גורמי מטה ופיקוח: על-פיה **אוטונומיה ניהולית היא לא משהו שהמנהל מקבל, אלא משהו שהמנהל לוקח**, חלק מתפיסת התפקיד שלו, וביכולתו ליצור לעצמו אוטונומיה. הכלים הניהוליים שהמעבר לניהול עצמי מספק, אין בהם חידוש, והם מהווים חלק ממערכת הציפיות ממנהל בעבודת הניהול הרגילה.

"למנהלים יש יותר חירות מאשר נדמה להם" "מנהלים לקחו להם אוטונומיה... הם יודעים לאגם משאבים, לגייס, להביא כסף, הם אשפים בניהול, זה יושב להם ב-דנ"א מלכתחילה". **(מטה)**

מטרה מס' 3: שיפור הפדגוגיה בבית הספר

מרבית המרואיינים תופסים את **המטרה המרכזית במעבר לניהול עצמי בשינוי ושיפור הפדגוגיה**, כאשר המטרות של תוספת תקציבית ושיפור יכולות ניהול, באות לשרת בסופו של דבר את שיפור הפדגוגיה.

התוצאה הרצויה של השינוי, היא שיפור בהוראה בבית הספר, אשר מושג דרך הגדלת המשאבים הפנויים לבית הספר המופנים לשיפור הפדגוגיה, יחד עם יותר גמישות פדגוגית למנהלים. בהקשר זה רואים את הגמישות הפדגוגית בניהול העצמי כמאפשרת לבית הספר לקדם יוזמות חינוכיות משל עצמו, ולהתאים את שיטות ההוראה והפדגוגיה בבית הספר לצרכים הייחודיים שלו, ולחזון של הצוות החינוכי.

החשיבות המרכזית של השיפור בפדגוגיה מתבררת מתוך האמירות שזוהי המטרה האמיתית של הניהול העצמי, ובלעדיה שאר ההישגים יהיו חסרי ערך, כך למשל אומרים גורמי מטה ומינהלת:

"אני רוצה לדחוף קדימה את נושא הפדגוגיה, כי אחרת הניהול העצמי עלול להפוך לסתם סיסמה". **(מטה)**

"אם תהיה רק העברת תקציבים, אם לא יהיה שינוי בנושא הפדגוגי ואחר כך הניהולי, אז אני לא רואה את הניהול העצמי כבעל ערך". **(מינהלת)**

התפיסה השכיחה קושרת בין פדגוגיה וכסף. **השינוי בהעברת התקציבים והגדלת המקורות הכספיים של בית הספר, מקושרים לשיפור בפדגוגיה**. הפדגוגיה נתפסת כמטרה שעבורה נדרשת התוספת התקציבית, ועבורה "שווה" למנהלים לחסוך.

"הכסף הוא אמצעי ולא מטרה, והוא מנוף לפן הפדגוגי. מנהל חכם שמנהל את הכסף בצורה נכונה, משאיר לעצמו רזרבות לדברים נוספים". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

הפדגוגיה היא המטרה הראשית המנחה את עבודת המנהל, ובניהול העצמי זה מתחבר ליכולת המימוש האמיתית באמצעות האינטראקציה עם ההיבט הכלכלי/תקציבי:

"המנטרה שלי: כל החלטה פדגוגית בניהול העצמי יש לה משמעות כלכלית – וכל החלטה כלכלית יש לה משמעות פדגוגית. האינטראקציה בין שני הדברים האלה, היא לב ליבו של הענין". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

מטרה מס' 4: שיפור הישגים

בכל הראיונות לא הוזכרה המטרה של שיפור הישגים כמטרה המובילה של הניהול העצמי. למעשה, למעט מנהל אגף חינוך אחד, ברשות חדשה בניהול עצמי, איש לא הזכיר את שיפור ההישגים כמטרה. בכל ארבע קבוצות המיקוד למנהלים לא הוזכר כלל נושא ההישגים כמטרה. גם מפקחים לא הזכירו כלל הישגים ובקרב גורמי מטה ומינהלת היו התייחסויות בודדות להישגים, ולא כמטרה מרכזית של הניהול העצמי. שתי התייחסויות (יחידות) של מנהלי מחלקות חינוך:

"אם *בית ספר יכול לתרגם את ההחלטות שלו בתכנית פדגוגית לשיפור הישגים, אז זה שיפור רמת החינוך. זה נמדד בהישגים, בקידום החלשים וקידום החזקים".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"אחריות של בית הספר תהיה בכך שיהיו הישגים לבית הספר. ושבית הספר מתקדם ונמצא במגמת שיפור. משרד החינוך נתן לו (למנהל) כלי, והוא צריך לחשוב ולהיות יצירתי". **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

תופעה זו מעניינת במיוחד לאור העובדה כי בהגדרות הרשמיות של מטרות הניהול העצמי זו מופיעה כמטרה הראשית, העליונה. הסבר אפשרי הוא שהמטרה של שיפור הישגים היא כל כך ברורה ומובנת מאליה, שאין צורך להזכיר אותה. כל השיפורים במערכת החינוך נועדו למטרות שיפור החינוך ושיפור ההישגים, ולכן אין צורך אמיתי להזכיר את זה. ייתכן אף שעצם הגדרת המטרה כשיפור פדגוגי מתפרש באופן ישיר כשיפור ההישגים. הסבר אחר יכול לטעון שהטמעת המעבר לניהול עצמי נמצאת עדיין בראשית הדרך. כרגע עוסקים בהעברת תקציבים, התנהלות כלכלית, ובניית תכניות עבודה לשנה הבאה. רק אז יתחיל הניהול העצמי "באמת". השיפור בהישגים צפוי להגיע רק בעוד זמן ממושך ולכן איננו נמצא כרגע במודעות של העוסקים במעבר לניהול עצמי.

סיכום

ניכר כי המרואיינים מתארים את המטרות המוצהרות בדומה לאופן שבו הן מתוארות ומוגדרות במסמכים הרשמיים של המעבר לניהול עצמי. מדובר על היררכיה של מטרות, כאשר המטרה הראשונה היא העברת תקציבים, שתוביל למטרה של שיפור הניהול, ובעזרת העצמאות הניהולית וגמישות פדגוגית – תתממש המטרה של שיפור בפדגוגיה. על-פי המטרות הרשמיות כל זה נועד כדי להשיג את המטרה הראשית של שיפור הישגים. דווקא מטרה זו איננה מופיעה כמעט בכלל אצל המרואיינים, ובפרט אצל אלה הקרובים יותר לתלמידים: המנהלים והמפקחים. זוהי תופעה לא ברורה שיכולה להיות מוסברת על-ידי התעלמות ממטרה זו מכיוון שהיא ברורה ומובנת מאליה, או שבעת עריכת הראיונות, כשהמעבר לניהול עצמי בתחילת הדרך, עסוקים בנושאים אחרים (שלושת המטרות שכן תוארו) ולא מודעים למטרה זו, שאין כוונה לממש אותה בשלב זה.

התייחסות למטרה הראשונה של העברת התקציבים נפוצה בעיקר בקרב גורמי מטה ומינהלת, וביניהם בעיקר בין אלה העוסקים בהיבטים כלכליים במערכת החינוך. התוכן המיוחס למטרה זו כולל שאיפה לפקח על העברת התקציבים, שיגיעו לבתי הספר וינוצלו שם. תוכן נוסף מייחס כוונה של הגדלת תקציבים ומשאבים לחינוך, על בסיס נכונות של האוצר להגדיל תקציבים לצורך הטמעת הניהול העצמי. ביקורת על גישה זו באה לטעון שניהול עצמי זה תפיסת עולם ניהולית, של ביזור סמכויות, שאין כל צורך בתקציב על מנת לממש אותה.

התייחסות למטרה השנייה, הרואה בניהול העצמי מטרה של שיפור הניהול, וממוקדת בתכנים ניהוליים, אופיינית יותר למנהלי מחלקות חינוך. הם, העובדים מול מנהלי בתי הספר בהיבטים ניהוליים של עבודתם כנראה נחשפים יותרלקשיים והמגבלות בהיבט זה. התוכן של המטרה הניהולית עוסק בשיפור יכולות הניהול באמצעות תוספת תקציבית ובניית תכנית עבודה מקושרת תקציב. כביקורת על גישה זו מועלית הטענה שמנהלים יכלו לעסוק בניהול עצמי תמיד,וחלקם אף עסקו בכך– ניהול הוא ניהול, ומנהל טוב יוצר לעצמו את העצמאות, ומשיג לעצמו את המשאבים שלהם הוא נזקק.

התייחסות למטרה השלישית של השיפור בפדגוגיה היא השכיחה ביותר. רוב המרואיינים מציינים את השיפור בפדגוגיה כמטרה המרכזית של הניהול העצמי, ויש ביניהם כאלה הטוענים שללא שיפור בפדגוגיה אין כל ערך לניהול העצמי. המרואיינים מתארים את ההיררכיה במטרות, בדומה להגדרות הרשמיות: העברת תקציבים ותוספת תקציב, תוביל לעצמאות רבה יותר בניהול, ויחד עם בניית תכנית עבודה וגמישות ניהולית – יתאפשר שיפור בפדגוגיה. מנהל בית הספר והצוות החינוכי הם הקרובים ביותר לתלמידים, הם מכירים הכי טוב את צרכי התלמידים, ויכולים לבנות תכנית עבודה מותאמת לצרכים אלה, וכך מתאפשר שיפור בפדגוגיה. יש מנהלים המציינים שכבר בשנת תשע"ב חשו שיפור בפדגוגיה, ואחרים מצפים שיהיה שיפור כזה בשנת תשע"ג, עם מימוש תכנית העבודה שהם בנו בתשע"ב במסגרת המעבר לניהול עצמי.

נוסף למטרות המוצהרות, עלו בראיונות תפיסות של מטרות נוספות, השונות מאלה המוצהרות. את המטרות האלה ניתן לראות כתפיסה של "הכוונות האמיתיות" העומדות מאחורי המעבר לניהול עצמי. אין אלה המטרות הרשמיות, אך הן אלה שהמרואיינים סבורים שהן הן המטרות האמיתיות העומדות מאחורי המעבר לניהול עצמי.

כיצד נתפסות "הכוונות האמיתיות" העומדות מאחורי המעבר לניהול עצמי

גם אם ידעו המרואיינים לצטט את המטרות המוצהרות של המעבר לניהול עצמי, על בסיס הגדרות המינהלת, לעיתים הם הוסיפו ותיארו כוונות אחרות שלדעתם מנחות את השינוי, "הכוונות האמיתיות", אשר עומדות מאחורי המעבר לניהול עצמי. במקרים אלה ברור כי מדובר על פער בין המטרות המוצהרות לבין כוונה הנתפסת כאמיתית. לעיתים המרואיינים התייחסו לכך באופן ישיר, ולעיתים הפער רק השתמע מתוך דבריהם. **התפיסות לגבי הכוונות האמיתיות בוטאו על בסיס "תחושות בטן", מידת האמון במערכת, מכלול המסרים המגיעים מכל גורמי משרד החינוך, ולא רק על בסיס המסרים הרשמיים של המטה והמינהלת לגבי המעבר לניהול העצמי**. שיפוט המרואיינים לגבי הכוונות האמיתיות מושפע מהמעשים בפועל במסגרת המעבר לניהול העצמי, כמו גם מעשים ומסרים אחרים במערכת החינוך. הניהול העצמי נתפס בפרופורציה מתאימה כחלק מהמכלול השלם של מערכת החינוך, על המסרים השונים שקיימים בה, דפוסי ההתנהלות ומערכות היחסים. בסך הכל אותרו שלושה נושאים מרכזיים במסגרת תפיסת "הכוונות האמיתיות":

1. שינוי תרבות במערכת החינוך - "המהפכה השקטה"

בשיחת רקע עם מובילי מהלך הניהול העצמי במשרד החינוך בשנות ה-90, התברר שהמטרה של מובילי המהלך היתה לגרום לשינוי מערכתי במערכת החינוך: לבזר סמכויות ותקציבים מהמשרד אל המנהלים, ולהוביל לשינוי בחלוקת הסמכויות והכוח במערכת. בשנות ה-90 המהלך נפסק לפני שהושגה הצלחה בנושא זה.

בראיונות במסגרת ההערכה האיכותנית הביעו חלק מהמרואיינים תפיסה דומה לגבי מטרות הניהול העצמי. הם הביעו את הציפייה שהעברת הסמכויות מהמטה והרשויות אל בתי הספר מתוקף הניהול העצמי, תאפשר יתר אוטונומיה וגמישות למנהלים, בתקווה שרוח השינוי תשפיע על כלל המערכת לנוע לכיוון זה. תפיסות אלה בוטאו רק על-ידי אנשי המינהלת, מספר גורמי מטה ומנהל אגף חינוך אחד (המקורב לנושא הניהול העצמי מתוקף הכשרתו האקדמית). מנהלים, מפקחים, ומרבית מנהלי מחלקות החינוך ברשויות לא התייחסולתפיסה הזו.

על-פי גישה זו, הכוונה האמיתית של הניהול העצמי במתכונתו הנוכחית היא להוביל לשינוי של התרבות הארגונית במערכת החינוך, שינוי מערכתי מהותי ומעמיק בניהול בית הספר, באוטונומיה שלו וביחסיו עם המערכות

הסובבות. הגישה זכתה לכינוי "המהפכה השקטה", שמשמעותה היא שהשינוי נעשה "בשקט", דרך עשייה בפועל וללא הצהרות גדולות, כפי שמספר גורם במינהלת:

"בשקט בשקט אנחנו עוברים אדם אדם, אגף אגף, משכנעים ויוצרים שינוי". **(מינהלת)**

ייתכן שמשום כך לא חלחלה תפיסה זו מעבר לגורמי המינהלת וגורמי מטה קרובים.

בתפיסה זו מדובר בשינוי לטווח ארוך שהשפעתו נרחבת. המרואיינים שתלו בניהול העצמי ציפיות לשינוי מערכתי עמוק, ציינו שזה עדיין לא קורה, כי מדובר בתהליך שינוי שייקח זמן רב ותוצאותיו עדיין לא נראות בשטח. אחד המרואיינים כינה זאת כ"*תהליך התנעה*", והוסיף והסביר:

"בעיני יש כאן הזדמנות נהדרת. הזדמנות לעשות במשרד החינוך תכנית שתחזיק הרבה זמן ותעשה שינוי אמיתי". **(מטה)**

ומדברי אחד המפקחים:

"בינתיים אין שינוי אמיתי, השינוי האמיתי שיהיה ואם יהיה, יהיה לאורך זמן". **(מפקח)**

2. שינוי בהתנהלות תקציבית/כלכלית: מארגון "חינוכי" לארגון "עסקי"?

על-פי תפיסה זו **הכוונה האמיתית העומדת מאחורי המעבר לניהול עצמי היא כלכלית גרידא**. לא מדובר כאן רק בתוספות התקציב והגברת הפיקוח על השימושים בתקציב, אלא **במעבר להתנהלות כלכלית של המערכת החינוכית**. תפיסה זו אופיינית למרואיינים המאמינים כי מטרת הניהול העצמי ליצור שינוי שישפיע על הפדגוגיה בבית הספר, וזוהי המטרה המרכזית. אולם, מתוך התבוננות על המהלכים שהתבצעו בפועל במסגרת המעבר לניהול עצמי השנה, הם מגיעים למסקנה שהכוונה האמיתית בניהול העצמי מסתכמת בשינוי ההתנהלות התקציבית/כלכלית של בית הספר ומערכת החינוך.

חלק מהם, גורמי מטה המודעים למהלכים שהובילו להתנעת המעבר לניהול העצמי, רואים כאן **כוונה של משרד האוצר לפקח ולבקר על תקציבי החינוך**, ולוודא שהם משמשים למטרות חינוכיות (ואינם "נבלעים" בתוך תקציבי הרשויות). משרד האוצר רוצה לוודא שמשרד החינוך משתמש נכון בתקציבים, ומקיים מערכת כלכלית רציונאלית לכל אורך שרשרת הניהול: במשרד, ברשויות ובבית הספר. לעיתים זה נתפס ככוונה האמיתית שמאחורי הניהול העצמי: הפיכת המערכת למערכת כלכלית מפוקחת ומבוקרת, ביוזמת אנשי משרד האוצר. מועלית גם הטענה כי הגישה הפדגוגית של הניהול העצמי "הולבשה" באופן מלאכותי על הכוונה הכלכלית.

"אולי זה רק סיפור של מה לעשות עם הכסף. ולזה תופרים תפיסות ואוטונומיה...אנחנו אמרנו להם תמכרו את זה נכון. אתם מוכרים כסף או מוכרים תפיסת עולם אחרת? ואם תפיסת עולם אחרת אנחנו לא מזהים פה מה חדש". **(מטה)**

התפיסה כי הכוונה האמיתית של הניהול העצמי היא שינוי בהתנהלות הכלכלית, והפיכת מערכת החינוך למערכת המתנהלת על-פי עקרונות של כלכלה רציונאלית, מעוררת ביקורת אצל המרואיינים. מכיוון שמרביתם רוצים לראות שיפור בפדגוגיה בבתי הספר, המחשבה כי הניהול העצמי הוא במהותו עניין כלכלי מעוררת גישה ביקורתית. הם מציינים בעיקר שתי תוצאות שליליות לכוונה זו של שינוי בהתנהלות הכלכלית/תקציבית:

- **חשש מהתפתחות סוג של הפרטה במערכת החינוך**. הממשלה "מתנערת" מתפקידה לספק לבתי הספר את הצרכים הנדרשים לו לתפקוד מיטבי (תקציבים בראש וראשונה), ומעבירה אל בית הספר את האחריות, שיגייס לעצמו תקציבים מחיסכון בחשמל, השכרת מתקנים, שיתופי פעולה עם ההורים וכדומה.

- **שינוי בעבודת המנהל, כך שיידרש להשקיע תשומת לב רבה לניהול הכלכלי, וזה עלול לבוא על חשבון העבודה החינוכית והפדגוגיה**. עוד מציינים שמנהלים מגיעים בדרך כלל מעבודה בתחום החינוך, והכשרתם בניהול כלכלי אינה רבה, כך שהם יתקשו להתמודד עם תחום זה ויצטרכו הכשרה וליווי.

יש לזכור, שכאשר התנהלו הראיונות המסוכמים במחקר הערכה זה, בחודשים מאי-אוגוסט 2012, המעבר לניהול עצמי היה מצוי בתחילת הדרך: בתי ספר החלו לקבל תקציבים לניהול עצמי רק כמה חודשים קודם לכן, עסקו בהתמודדות עם ניהול התקציב, ועדיין קשה היה למצוא השלכות פדגוגיות למהלך. ייתכן שמשום כך התקבל הרושם כי מדובר בשינוי שהכוונה האמיתית העומדת מאחוריו היא כלכלית.

3. תפיסה של מהלך שאין מאחוריו כוונה אמיתית, עוד "תכנית" אחת מני רבות

מאחורי התפיסה שבמעבר לניהול עצמי אין כוונה אמיתית לשינוי, עומדות מספר טענות, כאשר כל טענה עומדת בפני עצמה ומבוטאת על-ידי גורמים אחרים.

א. עוד "תכנית", אחת מני רבות, התחילה ותסתיים (תלויה בתקציב)

הניהול העצמי נתפס על-פי גישה זו כעוד אחת מהתכניות של משרד החינוך, שאיננה יוצאת דופן. הניהול העצמי כמשאב נוסף בידי בית הספר, מעניק לו תקציבים וגמישות מסוימת, אולם, בדומה לתכניות אחרות, סביר להניח שגם הניהול העצמי ילך ויתמסמס עם הזמן. מנהל אומר:

> *"כל יום שני בבוקר קם שר החינוך, מחליט משהו חדש, ואנחנו צריכים להיות היֶסמנים שלו, להגיד לו כן".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

> *"כיום רואים בזה תכנית... הבעיה היא שמשרד החינוך דוחף עוד כל מיני תכניות... וצריך לחשוב ולארגן את זה כדי שהניהול העצמי לא יהיה 'עוד תכנית' ".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

על-פי תפיסה זו, המעבר לניהול עצמי נתפס כתכנית שהחלה ב"קול גדול" של פרסומים, הכשרות, תקציבים ותכנית הערכה רב-שנתית וכפי שקרה בעבר עם פרויקטים רבים (ואפילו עם הניהול העצמי בשנות ה-90) בסופו של דבר הם נפסקים והשפעתם מתפוגגת. כך גם הניהול העצמי של שנת 2012 יסתיים ככל הנראה בשקט, ויתפוגג בהמשך הזמן.

תפיסה זו, בקיצוניות שלה, איננה רווחת כלל, אך קיימת אצל בודדים, המתנגדים כפי הנראה לניהול העצמי:

> *"במשרד החינוך זו השיטה... עושים כזה מהלך ובאמצע מפסיקים אותו, ואז אנחנו בנסיגה, לא מאמינים.היה מהלך והפסיקו אותו (ניהול עצמי שנות ה-90) ועכשיו יש חוסר אמון – זה לא דור שלא ידע את יוסף".* **(מטה)**

ב. אם יפסיקו את התקציבים – הניהול העצמי ייפסק

עמדה קיצונית פחות מביעים אחרים המבטאים **חשש שהניהול העצמי פשוט ייעצר יום אחד**. זה לא יקרה בוודאות, אך קיים חשש שמישהו יפסיק את הניהול העצמי...

"אם *התקציבים לא יוזרמו, או אם רשויות יהיו במצב כלכלי קשה, התכנית תיעצר".* **(מפקח)**

"אותי מפחיד שברגע מישהו למעלה יגיד'נמאס לי' מהניהול העצמי ואז שוב הכל ייגמר". **(מינהלת)**

בהקשר זה יש לציין כי גם ברמות בכירות במטה ובמינהלת עצמה, רווחת הגישה שבמידה וייעצרו התקציבים הנוספים מהאוצר, לא יהיה ניהול עצמי.

ג. מסרים סותרים ממשרד החינוך

גישה זו שעולה מהמרואיינים גורסת כי מהלך הניהול העצמי הוא בעצם מהלך "ריק", שבמשרד החינוך אין באמת כוונה להעניק אוטונומיה רבה יותר למנהלים, וכך מה שהיה הוא שיהיה. זוהי גישה ספקנית, המתייחסת בחוסר אמון לכוונות המוצהרות של המשרד. **תפיסה זו רווחת יחסית** ומייחסת לניהול העצמי חוסר השפעה זאת **כתוצאה מתפיסות לגבי מסרים סותרים של משרד החינוך ופער בין הצהרות ומעשים**. מרואיינים רבים ממגוון תפקידים מתארים פער בין המטרות וההצהרות של הניהול העצמי, לבין המדיניות והמעשים האחרים של משרד החינוך. הם מציינים כי משרד החינוך "מדבר בשני קולות": הניהול העצמי מבטיח למנהלים עצמאות, גמישות ואוטונומיה ניהולית, ובה בעת מהלכים אחרים המובלים על-ידי המשרד, מגבילים את העצמאות שלהם, מפקחים עליהם ומכתיבים להם דרכי פעולה.

מספר נושאים מרכזיים עומדים בבסיס התפיסה שאין כוונה אמיתית מאחורי המעבר לניהול עצמי:

- הדוגמה הבולטת ביותר, שעלתה ממרואיינים רבים, היא **חוברת המתנ"ה**. חוברת זו, המנחה על חלוקת שעות הלימוד לכל מקצוע נתפסת כמנוגדת לניהול העצמי, כהכתבה למנהלים כיצד לנהל את בית הספר. אמנם מוגדר במתנ"ה 10% גמישות למנהלים בניהול העצמי, אך המרואיינים מתייחסים יותר ל- 90% של ההכתבה שבחוברת.

*"השפה שמשתמשים בה היא תכתיב. זה לא ניהול עצמי וגם לא גמישות, אולי זה באמת רק ניהול כספים. בשביל מה צריך תכנית עבודה אם יש מתנ"ה?"***(מטה)**

בהמשך לביקורת על המתנ"ה, המרואיינים מביעים חוסר אמון בכוונה לאפשר למנהלים גמישות פדגוגית אמיתית.

- מרואיינים רבים מדברים על כך **שהתרבות הארגונית השלטת כיום במערכת החינוך היא תרבות של הכתבות ופיקוח מרכזי**. בעוד שגורמי מטה ומינהלת רואים במעבר לניהול עצמי מטרה של "תיקון", והקטנת המירכוז והפיקוח במערכת, הרי המנהלים בדרך כלל מביעים חוסר אמון ביכולת של המעבר לניהול עצמי לשנות זאת.

"ניהול עצמי עומד בסתירה גמורה לכל ההתנהלות של המשרד - של דורסנות, של תכתיבים, מתחילה ועד סוף. למעשה, כשאנחנו רואים את הניהול העצמי בצורה שהוא הולך ומתגבש כאן ומסתכלים איך הוא מתיישב עם התמונה הכללית - זה נראה ניהול עצמי לכאורה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

המנהלים מרגישים שתפקידם מסתכם בביצוע של הנחיות ותכתיבים מהמשרד, לקבל אותם מלמעלה ולבצע אותם כלפי מטה:

"כמו שזה נראה היום אנחנו צינור, שלא מקבל תגמול אפילו על התפקיד הזה. אין לנו שום ערך מוסף". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

- **יש הסבורים כי תוספות התקציב אינן משמעותיות ולא ישנו את התנהלות בית הספר**, אולי אפילו רק יוסיפו עומס למנהל, וישנו את מוקד העבודה שלו מפדגוגיה לניהול כלכלי.
- מנהלים ציינו כי **כדי שתהיה להם יכולת ניהולית כוללת, נדרש לתת להם סמכויות בניהול כוח האדם בבית הספר, ובפרט בהתייחס למורים, כולל גיוס ופיטורים**. מכיוון שנושא ניהול כוח אדם של מורים לא נכלל במטרות הניהול העצמי, הרי חלק ניכר מהתקציב של בית הספר (משכורות) וחלק ניכר מיכולות הניהול אינם מועברים למנהל בית הספר, כך שאין כאן שינוי משמעותי בסמכויות שלו וביכולתו הכוללת לנהל את הארגון.

ניתן לראות כי למדיניות הכוללת של משרד החינוך ולאחידות המסרים, כמו גם למסרים סותרים של המטה, יש השפעה רבה על האופן שבו נתפס המעבר לניהול עצמי, ועל הבנת המניעים והכוונות האמיתיות העומדות מאחוריו.

סיכום

המטרה המוצהרת הראשית של המעבר לניהול עצמי היא להוביל לשיפור הישגים במערכת החינוך. הדרך להשגת המטרה היא על-ידי השגת מטרות ביניים בסדר היררכי: העברת תקציבים לבתי הספר יחד עם הגדלת העצמאות הניהולית ויכולות הניהול, יובילו לשיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה, והתאמתן למאפייני בית הספר, וכך יתקבל שיפור ההישגים.

מעניין לציין כי כשהמרואיינים מתארים את מטרות הניהול העצמי, הם מציינים את מטרות הביניים, אך לא את המטרה הראשית. איש מהמרואיינים לא דיבר על שיפור הישגים במטרה. תפיסת המטרות עסקה בשלוש מטרות הביניים שתוארו להלן:

- העברת תקציבים - בדגש על הרצון לפקח על תקציבי החינוך ולוודא שישמשו את בתי הספר, ועל רצון להוסיף תקציבים ומשאבים למנהלים.
- שיפור העצמאות והיכולת הניהולית – תוספת התקציב והעברתם ישירות למנהל, יחד עם גמישות פדגוגית ותכנית עבודה מקושרת תקציב ישפרו את יכולות הניהול של מנהלי בית הספר וסמכויותיהם, ויחברו בין סמכות ואחריות.
- השגת שתי המטרות הללו תוביל לשיפור בפדגוגיה – ובפרט תתאפשר התאמת הפדגוגיה לצרכים הייחודיים של בית הספר.

בסך הכל ניכרת תפיסה חיובית של מטרות הניהול העצמי, המותאמת למטרות המוצהרות של המעבר לניהול עצמי.

תפיסות אלה מתאימות לשלב הראשוני של המעבר לניהול עצמי. בשלב זה, המטרות הן בפועל מטרות הביניים: להעביר את התקציבים, לשפר את הפדגוגיה. עם נושאים אלה מתמודדים המעורבים בהטמעת הניהול העצמי. שיפור ההישגים יוכל לבוא לידי ביטוי רק בעתיד, ויתכן שמשום כך איננו בולט כמטרה ראשית במודעות של המעורבים בניהול העצמי.

יחד עם זיהוי תפיסת המטרות המוצהרות של המעבר לניהול עצמי, עלו גם תפיסות של מטרות אחרות, שאינן חלק מהמטרות המוצהרות. מטרות אלו נתפסות כ"כוונות האמיתיות" של המעבר לניהול עצמי, מטרות שאינן מוצהרות אך קיימות ומכוונות עת המעבר לניהול עצמי.

שלושה נושאים מרכזיים עלו במסגרת תפיסת "הכוונות האמיתיות":

- תפיסה כי הכוונה האמיתית היא ליצור שינוי בתרבות הארגונית במערכת החינוך, להוביל לאוטונומיה ניהולית ומערכות יחסים שיתופיות בין הגורמים השונים במערכת.
- תפיסה כי הכוונה האמיתית היא שינוי בהתנהלות הכלכלית/תקציבית. זהו שינוי הנתפס כבעל השלכות שליליות על החינוך – עיסוק בכלכלה, על חשבון החינוך. חוששים מהעברת מערכת החינוך למערכת המתנהלת על-פי קודים כלכליים של רווח והפסד. בית הספר יהפוך מארגון "חינוכי" לארגון "עסקי", ועולה חשש מסכנה של הפרטת מערכת החינוך
- תפיסה של המעבר לניהול עצמי כמהלך שאין מאחוריו כוונה אמיתית, ולא יימשך לזמן רב. במסגרת תפיסה זו אובחנו שלוש תימות:

  - המעבר לניהול עצמי כ"עוד תכנית" אחת מני רבות שמתחילה "בקול גדול" ותסתיים בקול ענות חלושה בעוד כמה שנים (כפי שהופסק הניהול העצמי בשנות ה-90) ללא השפעה משמעותית על המערכת.
  - מרואיינים רבים מעריכים כי המהלך יופסק אם יופסקו התקציבים למעבר לניהול עצמי, תפיסה הקיימת גם אצל מובילי המעבר לניהול עצמי.
  - עמדה הטוענת כי אין כוונה אמיתית מאחורי הניהול העצמי יוצאת במקרים רבים מתוך השוואה בין המטרות וההצהרות של המעבר לניהול עצמי אל מול מסרים אחרים המגיעים ממשרד החינוך, וסותרים כוונות אלה. גם פערים בין ההצהרות לבין הביצוע בפועל תורמים את חלקם לתחושה זו. בעיקר מדברים על הצהרה של עצמאות ואוטונומיה ניהולית בניהול העצמי, אל מול מערכת ריכוזית, ריבוי תכתיבים ממשרד החינוך, וחוסר עצמאות של המנהלים. חוברת המתנ"ה משמשת כדוגמה מובהקת לתכתיבים מסוג זה, המונעים גמישות פדגוגית. כדוגמה נוספת מוצגת ההימנעות של הניהול העצמי להתמודד עם הריכוזיות של ניהול כוח אדם מורים על-ידי המטה, המעידה על הסמכויות המצומצמות שלהמנהל.

חשוב לציין, כי בתפיסת הכוונות האמיתיות ניכר שוני בין גורמי מטה ומינהלת לבין גורמי השדה (מפקחים, מנהלים ומנהלי מחלקות חינוך). התפיסה כי מדובר בכוונה של שינוי תרבות ארגונית מערכתי קיימת רק בקרב מטה ומינהלת, וכך גם הייחוס של הכוונה הכלכלית לאנשי משרד האוצר. נראה שמנהלי מחלקות חינוך מפקחים ומנהלים, הרחוקים יותר ממוקדי קבלת ההחלטות, נוטים לקבל את המטרות המוצהרות כפי שהוצגו גם כ"כוונות אמיתיות".

תפיסה רווחת רואה את המעבר לניהול עצמי כמהלך "ריק" שאין מאחוריו כוונה אמיתית, כתוצאה מתפיסה של פער בין הצהרות ומעשים, ומסרים סותרים מגופים שונים במשרד החינוך. תפיסה זו רווחת בקרב מנהלים, ולעיתים גם מפקחים, כמו גם במטה. נראה כי אל המסרים הסותרים של המשרד, ואל הפער שבין הצהרה וביצוע – כולם נגישים.

ניתן לראות כי למדיניות הכוללת של משרד החינוך כלפי מנהלי בתי הספר יש השפעה משמעותית על תפיסת הכוונות האמיתיות של המעבר לניהול עצמי. בעוד שמרבית המרואיינים מבינים את המטרות של השינוי, ורואים בהן מטרות חשובות ותורמות, הרי התחושה כי משרד החינוך "מדבר בשני קולות", והפער שבין מטרות הניהול העצמי לבין הכתבות ומדיניות אחרת מהמשרד, יוצרים לעיתים תפיסה של חוסר אמון בכוונות האמיתיות של המעבר לניהול עצמי, וחוסר אמון ביכולתו להשפיע ולשפר את מערכת החינוך.

בהמשך הדוח נדון בתפיסות הקיימות לגבי המימוש בפועל ופוטנציאל המימוש של המטרות המוצהרות והנתפסות כפי שעולות מהמרואיינים. עם זאת, לפני כן נתייחס לאספקט מערכתי נוסף שמשפיע בתורו על מימוש המטרות והוא שינויי התפקיד ושינוי מערך היחסים בין השותפים בניהול העצמי אשר מתרחשים בעקבות המעבר לניהול עצמי.

פרק שישי: שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בעקבות המעבר לניהול עצמי

"הרחבת הסמכות והאצלתה לבתי הספר מחייבת בנייה מחודשת של הקשרים בין כל הגורמים הפנימיים והחיצוניים המשפיעים על בית הספר: רשויות ומינהל; מנהל וסגל; מפקח ומנהליו ועוד. הגברת האמון ובניית תשתית ערכית של שקיפות יושרה ואמון הם מצע הכרחי לבית ספר בניהול עצמי". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

במסגרת המעבר לניהול העצמי, מערכת יחסי הגומלין בין השותפים לניהול בתי הספר היסודיים צפוייה להשתנות. כיום, מעורבים שלושה גורמים בניהול בתי הספר היסודיים: משרד החינוך (פיקוח חינוכי על בית הספר והעברת תקציבים לרשות), הרשות המקומית (ניהול תקציב ושירותי תפעול) ומנהל בית הספר (ניהול חינוכי ותפעולי). המעבר לניהול העצמי בא להעביר סמכויות נוספות אל המנהל (בדגש על תקציבים וגמישות פדגוגית), ויוצר שינוי במערכת יחסי הגומלין. כך למשל, תקציבים מועברים לניהול ישיר של מנהל בית הספר, ובזאת מעבירה לו הרשות חלק מסמכויותיה. כמו כן, במסגרת המעבר לניהול עצמי הרשויות מתבקשות לסייע למנהל בית הספר להקים ועדה מלווה לבית הספר, שבה שותפים משרד החינוך (מפקח כולל), הרשות (מחלקת חינוך, וגזברות), מורים והורים. ועדה זו מאשרת את תכנית העבודה, ומלווה את בית הספר במימושה. עם הקמת מינהלת הניהול העצמי ומינוי הממונות המחוזיות, נוצרו תפקידים חדשים במערכת החינוך שלוקחים חלק בהטמעת הניהול העצמי. שינויים אלה ואחרים יוצרים שינוי במערכת יחסי הגומלין שבין השותפים לעשייה, כמו גם שינויים בהגדרות התפקיד ובאופן מילוי התפקידים השונים. הפרק הנוכחי בא לסקור את האופן שבו נתפסים השינויים הללו:

בחלק הראשון נסקרת תפיסת השינויים במערכת יחסי הגומלין בין כלל השותפים לעשייה.

בחלק השני נסקרות עמדות כלפי תפקידה של המינהלת והממונות המחוזיות כחלק ממנה.

בחלק השלישי מתוארות התפיסות לגבי שינויים בהגדרות התפקיד של המעורבים במעבר לניהול העצמי: אנשי הרשות, המפקחים הכוללים, מנהלי בתי הספר, המזכירות והשרתים.

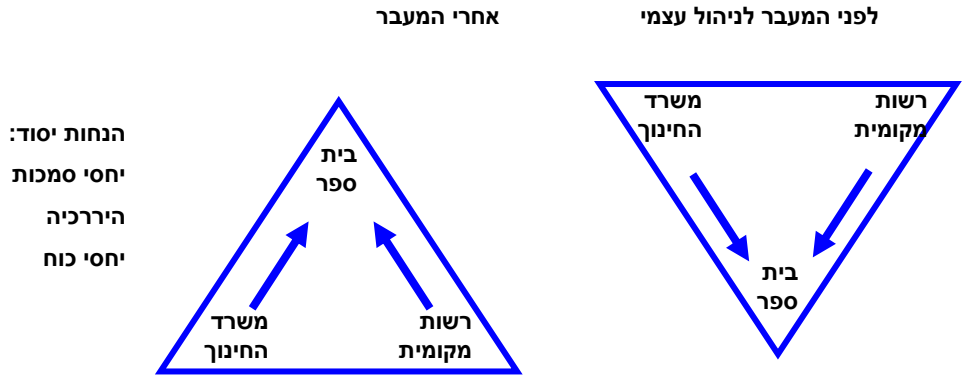
תפיסות לגבי השפעת המעבר לניהול עצמי על יחסי הגומלין בין כלל המעורבים בניהול בתי הספר

בחלק זה נתייחס לתפיסות המרואיינים לגבי המדיניות המוצהרת ביחס לשינוי מערכת יחסי הגומלין בין שלושת הגורמים, וכן תפיסות לגבי השינוי בפועל שמתרחש בעקבות המעבר לניהול עצמי במערכת היחסים בין שלושת הגורמים: משרד החינוך, הרשות המקומית ובית הספר, כמו גם גורמים המשפיעים על יצירת שיתוף פעולה. אך תחילה נסקור את הכוונות המוצהרות על תלקיט המעבר לניהול עצמי ביחס לשינוי יחסי הגומלין בין משרד החינוך, הרשות ובית הספר.

1. רקע: הכוונות המוצהרות של שינוי יחסי הגומלין בין משרד החינוך, הרשות ובית הספר

בשיחת רקע עם גורמים שהיו אמונים על הטמעת הניהול העצמי בשנות ה-90, תואר השינוי ביחסי הגומלין בין הגופים המעורבים בניהול בית הספר, כאחת המטרות המרכזיות שלו. השינוי תואר במונחים של "היפוך הפירמידה": לפני המעבר לניהול עצמי, בית הספר מצוי בתחתית הפירמידה, כאשר משרד החינוך (באמצעות הפיקוח), והרשות המקומית (שליטה תקציבית) מנחים ומבקרים את פעילותו. מתואר מודל של יחסי סמכות והיררכיה שבו בית הספר נמצא בתחתית ומוקד הכוח נמצא בידי הרשות ומשרד החינוך. **המעבר לניהול העצמי בשנות ה-90 יועד לשים את בית הספר בראש הפירמידה (שולט בעצמו בתקציבים ואחראי לחינוך), כאשר משרד החינוך והרשות תומכים אותו "מלמטה"**, ומאפשרים לו לממש את אחריותו. מוקד הכוח במודל זה נמצא בידי מנהל בית הספר.

איור 4: תיאור סכמטי של מודל העבודה במעבר לניהול עצמי בשנות ה-90



מסגרת החשיבה המתייחסת להיפוך הפרמידה יוצאת עדיין מתוך הנחות יסוד של יחסי סמכות, כוח והיררכיה, ושואפת להיפוך בכיוון שלהם. נראה כי אין כאן "שבירה" של פרדיגמת החשיבה.

בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב, ניתן למצוא תפיסה זו של היפוך הפרמידה, כאשר מוזכרת מטרה של הגדלת האוטונומיה הניהולית והפדגוגית של מנהל בית הספר. יש כוונה להרחיב למנהל את סמכויות הניהול ואת האוטונומיה, לתת לו כלים (תקציבים וכלים ניהוליים), ובמקביל יידרש המנהל ליתר "אחריותיות", כלומר הוא יישא באחריות להשגת התוצאות המצופות.

"ניהול עצמי של בתי ספר הוא תפיסה ניהולית-חינוכית שבסיסה מתן אוטונומיה וסמכות לבית הספר. תפיסה זו מאפשרת לבית הספר לפעול כארגון אוטונומי יותר הן בהיבט הפדגוגי, הן בהיבט הארגוני והן בהיבט הכלכלי. תפיסה זו הופכת את הפרמידה ומציבה את מוקד קבלת ההחלטות בתוך בית הספר, במקום מחוץ לו... בית הספר קובע עבורו את סדר העדיפויות ומפנה את המשאבים לטובת היעדים ובצרכים שהגדיר לעצמו... בד בבד, הניהול העצמי מייצר הלימה בין סמכות לאחריות, כאשר בית הספר נדרש לקחת אחריות על התוצרים החינוכיים שלו". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

במקביל, התלקיט מגדיר את סמכויות ואחריות בית הספר, ומציב גבולות לסמכות של בית הספר (אין בסמכותו של בית הספר לחרוג מהוראות משרד החינוך לגבי תכניות לימודים ומשך יום הלימודים). נוסף על כך, בהיבט התקציבי מוגדרת הרשות כגורם המפקח על בית הספר.

"ישנם כמובן גבולות לסמכות ולאוטונומיה של בתי ספר בניהול עצמי עליהם הוא מחויב לשמור:

- *תכנית הלימודים הממלכתית הרשמית היא המחייבת.*
- *בית ספר בניהול עצמי יפעל על-פי חוקי החינוך, התקנות והכללים.*
- *העסקת כוח אדם בבתי ספר בניהול עצמי תהיה על-פי הסכמי העבודה עם ארגוני המורים או עם ארגוני עובדים אחרים (על-פי העניין) ועל-פי הנחיות המנהל הכללי של משרד החינוך.*
- *מספר שעות הלימוד השבועיות לא יפחת, ואורך יום הלימודים לא יהיה קצר מהנקבע מעת לעת על ידי משרד החינוך.*
- *כל בית ספר בניהול עצמי לפעול על-פי ההנחיות ותחת בקרת הכספים הנהוגה והנקבעת בידי הרשות המקומית ועל-פי נוהלי משרד החינוך ומשרד הפנים המתואמים עם מרכז השלטון המקומי".*

(תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב)

נוסף לכך נוקט התלקיט שפה של יחסי גומלין של שיתוף פעולה, ואינו משתמש רק במונחים של סמכות ואחריות:

"במסגרת התכנית יתאפשר שיח בין הגורמים השונים לצורך הידוק הממשקים וביסוס השותפויות (בניית יעדים, הכרה ביתרונות היחסיים של כל גורם לקידום המהלך, בניית שפה משותפת וכו')". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

נושא השיתוף בולט במיוחד בהתייחס למנהל מחלקת חינוך ברשות. בתלקיט מפורטות 10 ציפיות ממנהל מחלקת החינוך ברשות (עמ' 48), מרביתן (6 מהן) מנוסחות בלשון של שיתוף ("להיות שותף ל..."), והאחרות עוסקות בעיקר בתמיכה ובפעולה למען בית הספר. אחת הציפיות עוסקת בבקרה על בית הספר, אך הרשות נתפסת כשותפה ומסייעת למנהל בית הספר.

מרכיב משמעותי במודל הניהול העצמי המפורט בתלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב הוא הוועדה המלווה, כאשר נראה כי **לוועדה המלווה תפקיד חשוב ביצירת מערך יחסי הגומלין בין הגורמים**:

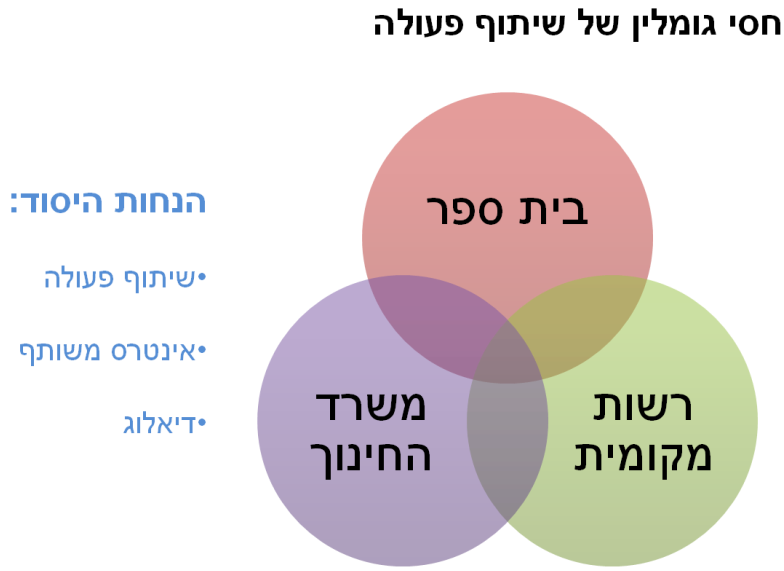
"הוועדה תהווה פורום מייעץ, מלווה ותומך להנהלת בית הספר בגיבוש וביישום המדיניות...הוועדה תהווה מסגרת לשיח משותף של גורמים שונים המעורבים בחיי בית הספר והמשפיעים על העשייה הבית-ספרית". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

הוועדה מנוהלת על-ידי מנהל בית הספר, ומוקמת בסיוע הרשות. היא מאשרת את תכנית הפעולה ותקציב בית הספר, ומלווה את ביצועה. השותפים לוועדה – נציגי הרשות, הפיקוח, מורים והורים – מסייעים למעשה למנהל בית הספר לממש את תכניותיו.

את תלקיט המעבר לניהול העצמי תשע"ב, ניתן לראות כמייצג את מדיניות הטמעת הניהול העצמי. כפי שתואר לעיל, הגדרות התלקיט מבנות מערכת יחסים המבוססת עדיין על הנחות יסוד של סמכות, כוח והיררכיה, כשבמסגרתם מועברותסמכויות אל מנהל בית הספר, בדומה להגדרות "היפוך הפירמידה" בניהול העצמי בשנות

ה-90. עם זאת, ניתן למצוא בהן גם עדות להתחלה של שינוי בהנחות יסוד אלה, ומעבר להנחות יסוד של שיתוף פעולה, מערכת יחסים הדדית ושוויונית ואינטרס משותף של כלל הגורמים, להצלחתו של בית הספר.

איור 5: הצגה גרפית של יחסי גומלין של שיתוף פעולה



מינהלת הניהול העצמי באמצעות הגדרות תלקיט המעבר לניהול העצמי יוצרת תשתית המאפשרת את המעבר למודל פעולה של שיתוף ואינטרס משותף, אך אינה מגדירה זאת כמטרה מוצהרת באופן חד משמעי. יתרה מזאת, במסגרת תלקיט המעבר לניהול עצמי, יש התייחסות למגבלות הסמכות של בית הספר אשר מדגישות ומשמרות את היחסים ההיררכיים בין משרד החינוך לבית הספר.

2. תפיסות המרואיינים לגבי מערכת יחסים של שיתוף פעולה ואינטרס משותף בניהול עצמי

רבים מהמרואיינים תופסים את השינוי במערך יחסי הגומלין המוצג בתלקיט המעבר לניהול עצמי כצעד חיובי אשר תורם להשגת מטרות בית הספר

> *"משרד החינוך לפני 10 שנים נתן מה שנתן ועזב את זה והוא לא לקח אחריות. עכשיו הוא בא ואומר את זה, שאנחנו אחראים גם כן. יש כאן שיח של שותפים".* **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

> *"אני מייחלת שמשרד החינוך יעבוד לצד הרשות אבל גם הבקרה תהיה על המשאבים הפיזיים, ושיהיה הרחבה".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

עם זאת, יש גם מרואיינים המעלים **ספקות בנוגע לנכונות משרד החינוך לוותר על הכוח** וליצור יחסי גומלין שפחות מבוססים על כוח ויותר על שיתוף פעולה, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך ברשות שלא בניהול עצמי:

> *"אני באמת חושב שמנהל בית הספר יודע הכי טוב מה קורה בבית הספר, אך משרד החינוך לא ויתר בכלל על הפיקוח, הוא יושב על הצוואר של המנהלים, והם נדרשים להמון דיווחים. אבל אי אפשר לדבר בשתי שפות. בצד הפדגוגי אני לא נותן להם לבצע שום דבר לבד. אבל בקטע הכלכלי איפה שהרשות מתנהלת, שם נותנים להם חופש".* **(מנהל אגף חינוך, רשות שלא בניהול עצמי)**

נקודה אחרת שעולה על-ידי מרואיינים רבים היא כי **הציפייה מבעלי תפקידים שונים להגדלת האוטונומיה שלהם עצמם ולשינוי במערך היחסים הכולל ולא רק ברמת בתי הספר**. הציפייה עולה הן ברשויות והן בקרב בעלי תפקידים שונים במשרד החינוך:

"לא מספיק שניהול עצמי יהיה ברמת בית הספר, זה צריך כל המערכת שתבין את זה, שכל המערכת הרשותית, הפוליטית, צריכה לעשות את ההפרדה בין הפוליטיקה והמקצועי-חינוכי, ולאפשר את הניהול העצמי. זה לא קורה ברמה הארצית". **(מטה)**

נושא הדרישה להרחבת הגמישות הפדגוגית נדון בהרחבה בפרק "ישום והטמעה: המודל הניהולי-פדגוגי".

3. תפיסות לגבי יישום מערכת של שיתוף פעולה בין הגורמים

המידה שבה מושגת מערכת של שיתוף פעולה בין משרד החינוך, הרשות ובית הספר משתנה בין רשות לרשות. בכמה מקומות תיארו בראיונות שיתוף פעולה כפי שמוצג בחזון המינהלת, כאשר תיארו זאת בעיקר מנהלי אגף חינוך (לרוב ותיקים בניהול העצמי שחשים מחויבים אליו), ומפקחים, ופחות מנהלים.

כך בראיונות עם המנהלים עולים מחד קולות שמתארים מצב של שיתוף פעולה, דבר שעולה יותר ממנהלים ותיקים בניהול עצמי:

"סוף סוף יש שיח, יש דיאלוג בין המנהלים לרשות. בדרך כלל, אפילו עד לפני שנה, היו כעסים וזה מסתיר וההוא כועס. אז יש שיח, יש דיאלוג, יש שקיפות מבחינה תקציבית". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"יש תמיכה משניהם (רשות, משרד החינוך) והאיחוד ביניהם מאוד טוב לבית הספר". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

"הכניסה של עבודה משותפת של הרשות המקומית ושל המשרד זה דבר חשוב להצלחה כי כולם מדברים באותה השפה". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

אחרים מתארים מצב שבו הם זקוקים לסיוע ומעורבות גדולים יותר של השותפים:

"שופטים את המנהל על העשייה בתוך בית הספר ועל הכסף, אז אנחנו צריכים עוד אנשים שיהיו מסביב שיעזרו לנו". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

ומנגד, יש מנהלים המתארים מצב שבו אין שיתוף אמיתי:

"שאלו אותנו אם אנחנו רוצים להיכנס לניהול עצמי? לא, זאת החלטה של הרשות ההתייעצות והשיתוף הם באמת בשאלות שוליות, לא בשאלות המרכזיות בסוגיה. וזה באמת יוצר איזושהי תחושה שלא מדובר בשיתוף אמיתי". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"אנחנו בסך הכול חיילים בלוח שחמט, כלומר, לא באמת מתייעצים איתנו. יש מרכיבים של שיתוף אבל התחושה היא שהם בשוליים, זה לא משהו אמיתי או מהותי, כי באמת בשאלות הכי עקרוניות – מחליטים עבורנו". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

מאפייני שיתוף הפעולה והתרומה שלו גם הם משתנים בין דוברים שונים, כאשר בראיונות עם מנהלי אגפי חינוך ברשויות ומפקחים עולות יותר **התייחסויות לשיתוף פעולה, אשר תורם ומעצים את המנהל תוך יצירת שקיפות ושפה משותפת בין כלל הגורמים**:

"לניהול עצמי צריך שיתוף פעולה. קשר בין העירייה והמנהלים, שיתוף פעולה עם המפקח ומשרד החינוך. מעצימים את המנהל, משדרגים את השיח, מחזקים את השותפות בין הקודקודים של מערכת החינוך". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"זה בהרבה דיאלוג, פתיחות ושקיפות מלאה בניסיון להגיע לאותן אמונות. וזה בראש ובראשונה כלפי המנהלים. אי-אפשר לבוא למנהלים בשני קולות, אחד של הרשות ואחד של הפיקוח. אבל יש היום שיתוף, וזה הולך בסדר". **(מפקח)**

נוסף לכך, עולה בראיונות כי השיח בין הרשות ומנהלי בתי הספר משתנה. מהראיונות עולה שזה קורה באופן משמעותי יותר ברשויות שבהן המעבר לניהול העצמי מתבצע היטב, וכולם שותפים לו. מדברים פחות על ההתנהלות השוטפת, בקשות לתקציבים ולפיתרון בעיות תשתית, ובמקום זה אפשר לעבור לדבר על סוגיות חינוכיות-פדגוגיות.

"השיח שלי עם המנהלים השתנה. אם בעבר הרגשתי כאב-בית של בית הספר, היום אנחנו מדברים על תוכניות, איך אנחנו מפתחים יוזמות חינוכיות ותוכניות פדגוגיות, והכול בא בעקבות הניהול העצמי". **(מנהל מחלקת חינוך, רשות חדשה)**

ברשויות ותיקות עולה גם שיח המתייחס **לשותפות באחריות בין הגורמים השונים**:

"הדבר קודם כול בא שיש שותפים לאחריות. וזה משמעותי. יש אחריות משותפת של הממונה המחוזית, של מנהלת המחוז, ושל המנהלת.. האחריות המשותפת היא גם לצד הפדגוגי ולניהול העצמי. כי עכשיו המנהל אמור להסתכל על כל הפרמטרים, וחלק מהם זה הניהול העצמי. היום זה הדרישות של מנהל חדש. השיח היום בניהול העצמי לקחת אחריות משותפת, אנחנו סומכים עליכם" ובהמשך לאותם דברים: "לא העברנו את האחריות למנהלת ואמרנו לה אנחנו באים לבקר אותך – ממש לא! אמרנו לה שיש כאן אחריות משותפת. מנהל מחלקת החינוך הוא שותף מלא ולוקח אחריות על תהליכים פדגוגיים". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

עם זאת, שיתוף פעולה שנובע מתוך אחריות משותפת מעלה סוגיה חשובה בתוך היחסים. כך בציטוט האחרון, מנהל אגף החינוך רואה את עצמו כמי שלוקח אחריות על התהליכים הפדגוגיים. אחריות זו בעיקרון מצויה בידי משרד החינוך והמפקח. הם הממונים על הכוונת התהליכים הפדגוגיים. אם מנהל אגף החינוך רואה את עצמו כאחראי, הרי ייתכן מצב שבמקום שיתוף פעולה ייווצר כאן מאבק כוח ומאבק על סמכויות - ההיפך משיתוף פעולה.

בהמשך לכך יש אף כאלו שתופסים את השינוי במערך היחסים ככזה שמעביר את מוקד הכוח ממשרד החינוך לרשות המקומית:

"מיקוד השליטה עבר לרשויות, לפני כן זה היה במשרד החינוך. היום אם אתה משכיל להשתמש בכלים, אז זה מאוד מצליח. אנחנו מפיצים את תורתנו, גם אני וגם הגזבר". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

אם כן, **בניהול העצמי טמון פוטנציאל ליצירת שיח חדש של שיתוף פעולה. אולם, בה בעת קיימת גם הסכנה שאם נשמר השיח ה"ישן" של יחסי כוח ומרות, עלולים להיווצר מאבקי כוח במקום שיתוף פעולה** בעקבות המעבר לניהול העצמי. הצלחה ביצירת שיתוף פעולה הוא אחד האתגרים החשובים העומדים בפני מינהלת הניהול העצמי בבואה להטמיע את המעבר לניהול העצמי ברשויות. בהקשר זה, מנהל אגף חינוך, שעשייתו ממוקדת ביצירת שיתופי פעולה, המליץ שלא להכניס ניהול עצמי ברשות שבה אין שיתוף פעולה בין הגורמים:

"ניהול עצמי אסור שיכנס בכל מצב. צריך לבדוק מה טיב מערכות היחסים בין העירייה והמנהלים, אם זה כמו שהיה אצלנו לפני 12 שנה, 'שדה קרב' וכולם נלחמים בכולם, אם יש נתק בין העירייה והמנהלים, אז בסוף הילד בחינוך 'אוכל אותה'. כדי להצליח צריך שיתוף פעולה בין העירייה והמנהלים". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

כמענה לקשיים ומאבקים שעשויים להיווצר משינוי מערך הכוחות, הועלה על-ידי אחד ממנהלי אגפי החינוך מודל אפשרי לעבודה ברשות, שאינו עומד בסתירה לחלוקת עבודה וסמכויות. הסמכות והאחריות נשארות בידי הגורמים השונים, כך שכל אחד מביא את היתרון היחסי שלו אל שיתוף הפעולה.

"משרד החינוך מתעסק בליבה, מאפשר את הפעילות לבית הספר. לי יש ראייה מערכתית. מי שמשרת את הילד זה לא רק החינוך, זה גם רווחה, חינוך לא פורמלי, בריאות. לי יש בעירייה ראייה מערכתית וגישה לכל מיני מקורות מימון... אני והמפקח, לכל אחד יש תפקיד, כל אחד בא עם המקצועיות שלו... כבוד ואמון הדדי. עובדים ביחד... לי יש נקודת חוזק, רצפים בתוך היישוב. למפקח יש חוזקות בתוך בית הספר: נהלים, היררכיות, שמירה על הנהלים של משרד החינוך. הוא עושה את החיבור מול המשרד. הקשר עם המורים... בירוקרטיה במשרד החינוך, המפקח אמון על זה". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

על-פי מודל זה ניתן לראות את חלוקת התפקידים באופן הבא: משרד החינוך קובע את מדיניות החינוך הארצית, הרשות המקומית קובעת מדיניות מקומית (שאינה עומדת בסתירה לארצית) ומעמידה לידי המנהל את האמצעים והמנגנונים המאפשרים את מימושה. מנהל בית הספר אמון על יישום המדיניות (הן של המשרד והן של הרשות) והתאמתה למאפייני בית הספר הספציפיים. הוא כותב את תכנית העבודה, כך שתיישם את המדיניות, ומקבל מהמפקח ומנהל אגף החינוך את הסיוע למימוש תכנית העבודה, כשבמקביל הם גם משמשים כמפקחים על עבודתו.

במודל העבודה שמתואר על-ידי המינהלת, וכן במודל העבודה שתואר לעיל, מנגנון חשוב ליישומו של מודל העבודה הוא הקמת הוועדה המלווה. בוועדה זו שותפים שלושת הגורמים (מפקח, מנהל אגף חינוך ומנהל בית הספר), וכמו כן גם נציגי מורים והורים. מנהל בית הספר מרכז את הוועדה, והיא משמשת לאישור תכנית העבודה ולמעקב על יישומה, ובאמצעותה יכול המנהל לקבל את הסיוע הנדרש מכל הגורמים. הקמתן של ועדות מלוות לבתי הספר אמורה לתמוך את השיח החינוכי וליצור אווירה של שיתוף פעולה בין כלל הגורמים הקשורים לניהול

בית הספר. הוועדה המלווה אמורה להשפיע על מערכות היחסים ולהביא לידי ביטוי את האינטרס המשותף בהצלחת בית הספר. **בשנת תשע"ב עדיין לא פעלו באופן שוטף ועדות מלוות בבתי הספר, כך שלא ניתן להעריך את תרומתן והשפעתן על מערכות היחסים.**

4. תפיסות לגבי יחסי האמון בין הגורמים השותפים

כפי שתואר קודם לכן, מבנה היחסים בין שלושת הגורמים (משרד החינוך, הרשות ובית הספר) משתנה עם המעבר לניהול עצמי, כשאמורים להיווצר יחסי גומלין של שיתוף פעולה ואינטרס משותף. מהראיונות עולה כי **נושא משמעותי ביישום הניהול העצמי ובבניית מערך יחסים של שיתוף פעולה הוא נושא האמון** בין שלושת הגורמים. כפי שמתאר גורם במטה:

> *"יש חוסר אמון שורשי בין המערכת לבין מנהליה, ולכן הם רוצים למדוד הכל, כאילו בשביל שיפור תפוקות, אבל בעצם זה מבטא את הרצון לדעת מה בדיוק עושה כל מנהל וכל מורה. הניהול העצמי בא לאזן את זה. אם אתה עומד בכמה כללים של משרד החינוך, אז רוץ! תעשה מה שחשוב בעיניך".* **(מטה)**

5. תפיסות לגבי יחסי האמון בין הרשות לבית הספר

ביטויים של אמון או חוסר אמון עולים כמעט בכל הראיונות עם מנהלי אגפי חינוך ברשויות, מנהלי בתי ספר ומפקחים, כאשר לרוב הנושא המרכזי הוא היחסים בין הרשות לבית הספר. מרכיב משמעותי בבניית יחסי אמון הוא נושא השקיפות. יחסים של שיתוף פעולה, תמיכה של הרשות בבתי הספר, ואינטרס משותף להצלחת בית הספר, תוארו על-ידי מרואיינים במספר רשויות. ברוב המקרים התיאור הוא של מנהל אגף החינוך (בחזקת "נחתום המעיד על עיסתו"...), כאשר בחלק מהרשויות המפקח חיזק את גרסת מנהל אגף החינוך.

> *"אנחנו לא שולטים, אנחנו מייעצים, עוזרים ומסייעים למנהל. יש לו אוטונומיה ואנחנו מכבדים אותה".* **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

> *"יש מצבים שאם מנהל בית הספר מבקש סיוע, אני עוזר לו ואני לא אומר לו 'שבור ת'ראש' זה 'הניהול העצמי'. למשל, בית הספר שסבל מבעית סתימה בשירותים, במקום לתת לו לטפל בעניין לבד, שלחתי לו איש מקצוע שלי".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

> *"נוצר אמון בין מערכת החינוך ואגף החינוך בעירייה. נוצר להורים אמון במה שעושים, גם כשלא בקיאים בכל מה שקורה, יש להם אמון בתכנית".* **(מפקח)**

עם זאת, יש גם מנהלי אגפי חינוך שמבטאים חוסר אמון במנהלים וביכולותיהם לנהל את בית הספר, ובפרט את התקציב.

> *"שירותים שאני ממשיך לממן: ניקיון, אבטחה...כל המערך הזה נשאר בידי הרשות, מכיוון שאני הרגשתי שהם לא יכולים לנהל את זה".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"החיסרון הוא האחריות שנופלת על המועצה. ושעל מנהל בית הספר אין שום אחריות ברגע שיהיה גירעון בתקציב האחריות נופלת על הרשות. המנהל ינהל את התקציב, ובמהלך השנה יחרוג מהתקציב, אז הכול ייפול על המועצה". **(מנהל אגף חינוך, רשות לא בניהול עצמי)**

בקרב המנהלים - רק מנהלים ספורים ביטאו אמון והרגשה של תמיכה מהרשות ללא סייגים.

"הרשות (המקומית) תמיד דאגה לי בלי שום קשר ל'ניהול העצמי'. דברים שחלמתי וישבו על הפדגוגיה, קיבלתי עזרה". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

חלק מהמנהלים מתארים יחסים שיש בהם אמון אך גם סימני שאלה רבים וחששות לגבי היישום בפועל והמשכיות שיתוף הפעולה:

"(החששות) שלנו היה רק מהתשתיות – כמה אני אוציא על סדקים וזה. העירייה אמרה שהיא תעמוד בזה. אני יכולה לשים כסף על הנייר, והמציאות תדבר באמצע שנה הבאה". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"ברגע שהמועצה ממשיכה לשלוט לי בכל המבנים... אני סובל מזה, כי ברגע שזה עובר למועצה, כל 5 שנים יש מועצה אחרת, וצריך להתנהל לפי פוליטיקות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"האתגרים הם כאלה, ראשית התשתיות... אני לא רוצה שרוב היוזמות החינוכיות שלי יהיו על ביוב ומזגנים כאלה או אחרים. זה מאוד מטריד. זה אתגר אחד. אתגר שני, זה באמת שהרשות תקציב את אותו סכום שאנחנו בעצם בונים שנה על סכום מסוים פֶּר תלמיד, ושאנחנו נקבל את זה באופן סדיר". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

ובהמשך לכך יש גם לא מעט מנהלים שמתייחסים ליחסים עכורים עם הרשות שאין בהם כל בסיס של אמון:

"אנחנו מראש, אחד הדברים שהעלינו היו *החששות שלנו בהיכרותנו את העיר והתנהלותה ודיברנו פה על חוסר אמון, ואמרו לנו שיהיה בסדר... אנשים דואגים, אבל יש דברים שצריכים להיות ולא קורים. זה נורא מתסכל".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"רובנו מרגישים חוסר אמון בסיסי, והחודשים האחרונים רק הצדיקו והעמיקו את חוסר האמון הקיים... כולם נכנסים באווירה של חוסר אמון, חוסר ודאות, לחץ, האם נוכל לעמוד בכל מה שמצפים מאיתנו, האם נקבל גיבוי כשנדקק?" **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

6. תפיסות לגבי יחסי אמון בין הרשות, בית הספר ומשרד החינוך

אף-על-פי שבהתייחסות לחוסר האמון המוקד הוא ביחסים שבין הרשות לבית הספר, **עלו גם מספר התייחסות ממרואיינים לגבי היעדר אמון בין משרד החינוך למנהלים ולרשויות**. כך בעל תפקיד במטה מתאר את המערכת באופן כללי:

"קיים חוסר אמון במערכת השלטון המרכזי, וגם ברמת המנהלים קיים חוסר אמון. האמון של מנהלי בית ספר כלפי המשרד כמשרד, בין שלטון מקומי לשלטון מרכזי, אין אמון". **(מטה)**

בראיונות עולות התייחסויות של גורמים במטה משרד החינוך שמבטאים חוסר אמון ברשויות:

"יש רשויות שלא מגיע להן אמון. יש רשויות שיודעות שיש בהן חשיבה חינוכית, ואז זה נותן עוד דחיפה מקצועית. מה שעושה את ההבדל זה הרשות, לא המשרד, המשרד רק נותן כיוון. הכול תלוי ביכולות ובסדר ברשות". **(מטה)**

במקביל יש התייחסויות של **מנהלי אגף חינוך ברשות שמבטאים חוסר אמון במשרד החינוך**. אלו באות לידי ביטוי בעיקר בקרב מנהלי אגפי חינוך ברשויות שלא עברו לניהול עצמי, כשהאמוזמהווה חלק מהשיקולים והסיבות להחלטה.

"יש לנו ניסיון כבר מהעבר, כאשר *התחילו עם חוק חינוך חובה, בהתחלה היה 100% אח"כ ירד ל-90%, ואז הרשות הייתה צריכה למצוא את המימון ל-10%. ואני מפחד שזה יקרה אותו הדבר הפעם".* **(מנהל אגף חינוך, רשות לא בניהול עצמי)**

"היועצת המשפטית סירבה לחתום על ההסכם. היא טענה שהמנהל הוא עובד משרד החינוך, והמשרד לא לוקח שום אחריות על מעשיו, במידה והמנהל יתבע זו הבעיה שלנו (העיריה)". **(מנהל אגף חינוך, רשות לא בניהול עצמי)**

לא מעט מרואיינים מתייחסים לחוסר האמון של משרד החינוך ביכולות המנהלים:

"במערכת החינוך חייבים להאמין *במנהלים, כי בסופו של דבר, באיזשהו מקום בית ספר הוא סוג של 'חור שחור' שלא יודעים מה קורה שם. המערכת בחרה אותם לנהל, ומשניתנה להם האחריות צריך לתת להם את הסמכות. קיים פער במערכת החינוך והוא גדל בשנים האחרונות, וצריך לסגור את הפער הזה".* **(מינהלת)**

"יש מנהלים שללא ליווי אמיתי ומשמעותי זה יכול להיות הרסני עבורם, ויש מנהלים שממילא מנהלים בניהול עצמי והם לא צריכים את ה'טייטלים' האלה. הרוב הדומם מאוד שמח לקבל משאבים, אני אומרת את זה ולא נוח לי עם זה... אני חושבת שלא כולם ידעו מה לעשות עם זה". **(מטה)**

באופן כללי, **במקומות שבהם תוארו יחסי אמון הם נתפסים כתורמים תרומה משמעותית להצלחת ההטמעה של הניהול העצמי**. זה אולי התוצר המשמעותי ביותר של שינוי יחסי הגומלין, והוא המאפשר עבודה משותפת. במיוחד כאשר מדובר ביחסים בין הרשות למנהלים:

"נוצר אמון בין מערכת החינוך ואגף החינוך בעירייה. נוצר להורים אמון במה שעושים, גם כשלא בקיאים בכל מה שקורה, יש להם אמון בתכנית". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

מהראיונות מצטיירת תמונה שכשיש יחסי אמון ואינטרס משותף, הצלחת ההטמעה כמעט מובטחת, כי גם אם יהיו מכשולים ובעיות ידעו כיצד להתמודד עימם.

"זו רשות גדולה וזו רשות מורכבת שצריך לדעת איך להתמודד איתה. וזה בהרבה דיאלוג, פתיחות ושקיפות מלאה ... בראש ובראשונה כלפי המנהלים. אי-אפשר לבוא למנהלים בשני קולות, אחד של

הרשות ואחד של הפיקוח. אבל יש היום שיתוף, וזה הולך בסדר. ואם יש חילוקי דעות אנחנו מציגים את הדעות השונות וזה בסדר". **(מפקח)**

נוסף לשקיפות שקיימת עוד קודם לניהול העצמי או שנוצרת בעקבותיו יש משמעות ביצירת יחסי האמון:

"השקיפות חשובה. אנחנו *עברנו את הקטע הזה של לשקר למנהלים... היום לפני שמחלקים כסף, מוציאים חוזר, מה הנוסחה, לפי מה התקציב... נותנים למנהלים ויש שקיפות. שקיפות תורמת יותר מאלף שיתופי פעולה. כשיש שקיפות יש כבוד הדדי. אין מקום לחשוב על רמאויות".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"אני רואה בניהול העצמי ברכה, תוספת עבודה, אחריות, אבל זה ברכה לבית הספר, לצוות ולתלמידים מכמה בחינות – מציב את הנהלים ומרענן את הדברים שמתמסמסים ... שתיים יש שקיפות מבחינת הקצאת תקציבים, זה דבר חשוב. שלוש יש שיח, אפשר לנהל שיח גם עם הרשות. ארבע, מברכת על נוכחות משרד חינוך, המינהלת, גם בתוך בתי הספר בהקשר זה". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

חשוב להדגיש כי על-פי המרואיינים **ברוב המקרים ברשויות אלה יחסי האמון ושיתוף הפעולה לא מיוחסים לניהול העצמי אלא היו כבר קודם**. הניהול העצמי לא נתפס כיוצר בהכרח שינוי ביחסי האמון, אבל אם קיימים יחסים כאלה, ההטמעה שלו יותר קלה ופוטנציאל ההצלחה גבוה יותר. עם זאת, נראה כי **למינהלת ובייחוד לממונה המחוזי יש יכולת לתווך ולהקל על בניית יחסי אמון בין הגורמים.**

"זה שיש מישהו שמרכז את התהליך גם מבחינת המשרד וגם מבחינת הרשות זה עשה הבדל גדול, כי בעבר היחסים בין המשרד (החינוך) לרשות (המקומית) היו בעייתיים. והשילוב הזה שינה מאוד לטובה. וזה שיש כתובת, הייתה תחושה שיש בעל-בית". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

כפי שתיארנו קודם, מהראיונות עולה כי בחלק מהרשויות שוררים יחסי חוסר אמון כאשר במקרים רבים המנהלים מבטאים חוסר אמון בהתנהלות הרשות וחשש מפני האפשרות להמשכיות של הניהול העצמי. גם כאן, האשם בקלקול מערכת היחסים איננו המעבר לניהול העצמי, זה מצב קיים ברשות שהמעבר לניהול העצמי מתרחש בתוכו. במקומות שבהם יש חוסר אמון, ומתח בין הרשות ובתי הספר, הדבר פוגע בסיכויי ההצלחה של הטמעת הניהול העצמי, ויוצר בעיות.

מהראיונות עולה תפיסה שבמקומות שבהם קיים אי-אמון בבסיס מערכת היחסים, בהטמעת הניהול העצמי, לא תהיה שקיפות, המינהלת תתקשה לרתום את הרשות, יהיה חשש שלא יעבירו כספים ועוד.

סיכום

בכוונות המוצהרות לגבי המעבר לניהול העצמי, כפי שהן באות לידי ביטוי בתלקיט, ניכרת שאיפה להעברת סמכויות אל מנהל בית הספר. במקביל קיים בסיס לשינוי ביחסי הגומלין בין המעורבים בניהול בית הספר (משרד החינוך, מפקח, רשות ומנהל) ליצירת מערכת יחסים המבוססת על שיתוף פעולה ואינטרס משתף (במקום על יחסי סמכות וכוח).

התפיסות לגבי מודל של שיתוף פעולה חיוביות בבסיסן, אך בפועל רק בחלק מהרשויות מתואר מודל מתפקד של שיתוף פעולה בין שלושת הגורמים ויש מנהלים המתארים מצב שבו אין כלל שיתוף פעולה. במצבים בהם מתקיים שיתוף פעולה מתוארים יצירת שפה משותפת בין הגורמים, שקיפות ושינוי השיח כאשר השיח עם הרשות הופך לשיח יותר חינוכי ופחות תפעולי-תקציבי. בנוסף, שיתוף הפעולה מוביל ליצירת שותפות באחריות

מודל אפשרי לעבודה מתוך שיתוף פעולה יכול היות כאשר משרד החינוך קובע את מדיניות החינוך הארצית, בהמשך לכך מגדירה הרשות מדיניות משלה, ומעבירה למנהלי בתי הספר אמצעים למימושה. מנהל בית הספר אמון על יישום המדיניות (הן של המשרד והן של הרשות) בהתאם למאפייני בית הספר הספציפיים. הוא כותב תכנית עבודה ובאמצעות הוועדה המלווה מקבל מהמפקח והרשות סיוע למימושה. במקביל הרשות והמפקח מבקרים את הנעשה בבית הספר.

לא ברור עד כמה תהיה הסכמה למעבר למודל שיתוף פעולה ומעורבות כזו, ועד כמה יסכימו השותפים השונים לשינוי בסמכויותיהם. אם יישמר השיח הישן של סמכויות וכוח, כשמשרד החינוך אינו מאפשר את מעורבות הרשות בפדגוגיה, והרשות אינה מאפשרת את החופש הנדרש למנהלים, הרי בעקבות המעבר לניהול העצמי עלולים להחריף מאבקי הכוח, במקום שייווצרו יחסי שיתוף פעולה. ייתכן והפתרון טמון במתן מענה לציפייה שקיימת במערכת של הרחבת האוטונומיה לכל החוליות בשרשרת הניהולית ולא רק למנהל בית הספר

במסגרת מודל העבודה בניהול עצמי, אמור להתקיים דיאלוג ושיתוף פעולה בכל הנושאים. מנהלי אגף חינוך הופכים למעורבים בתכנים החינוכיים ובפדגוגיה, גם אם הסמכות העליונה בנושאים אלה נותרת במשרד החינוך. תפקיד מנהל בית הספר משתנה והוא מקבל יותר סמכות ואחריות, ובמקביל יכול להשתנות גם תפקיד המפקח. בהמשך הפרק נתייחס לתפיסות לגבי שינויי התפקיד של כל אחד מבעלי התפקידים המעורבים.

היכולת של מנהלים לממש את המעבר לניהול עצמי במערכת קשרים כזו, תלויה הרבה בשיתוף הפעולה עם הרשות, וזו מתבססת על יחסי אמון. ברשויות שונות קיימים יחסי אמון ברמות שונות. ניסיון ההטמעה של המעבר לניהול עצמי בשנת תשע"ב מלמד כי ברשויות שבהן קיימים יחסי אמון – ההטמעה מתקדמת בקלות רבה יותר. המעבר לניהול עצמי לא בהכרח יוצר את יחסי האמון למרות שהוא מסייע ביצירת שקיפות שהיא מרכיב משמעותי ביחסי האמון, אך כאשר יחסי אמון קיימים המעבר יוצא נשכר מכך. גם יחסי האמון בין הרשות למשרד החינוך (מחוז, מפקח, מטה) משפיעים על ההטמעה באותו אופן.

מניתוח זה עולה כי לצורך הטמעה טובה של המעבר לניהול עצמי, רצוי לקדם ולפתח יחסי אמון ושיתוף פעולה בין כל הגורמים, כאשר יצירת שקיפות היא מרכיב משמעותי שיכול לסייע בשינוי. נראה שזהו אחד מתפקידיה המרכזיים של המינהלת בעת הפנייה לרשויות וניהול המשא ומתן עימן לקראת הכניסה לניהול עצמי.

תפקיד מינהלת הניהול העצמי,כגורם המעוניין לקדם את הנושא ומצוי בתווך שבין כל הגורמים, הוא לקדם ולבסס את שיתוף הפעולה במערכת החינוך. מתוך כך לתמוך את תהליך השינוי, כבסיס להטמעה מוצלחת של המעבר לניהול העצמי. ניתוח התפיסות לגבי תפקידה של המינהלת יידון בתת-הפרק הבא.

תפיסות לגבי תפקידה של מינהלת המעבר לניהול העצמי

תפקידי המינהלת מקבלים דגשים אחרים בשלבים השונים של הטמעת הניהול העצמי, על כן תחילה נפרוט את התפיסות לגבי תפקידי מטה המינהלת והממונה המחוזית. לאחר מכן נתייחס לנושא מועד הפסקת פעולתה של המינהלת.

1. תפיסות לגבי תפקידי מטה המינהלת בניהול העצמי

בראיונות עלו ארבעה תפקידים מרכזיים שיש למינהלת בנוגע להטמעת המעבר לניהול עצמי: הגדרת מדיניות, רתימת הרשויות, בניית ההכשרות וליווי הטמעת הניהול העצמי. בחלק זה נפרט את התפיסות לגבי כל אחד מהתפקידים.

א. הגדרת מדיניות המעבר לניהול עצמי

בשיחות עם גורמים במטה ובמינהלת עולה כי למינהלת תפקיד משמעותי בהגדרת מדיניות סדורה לניהול העצמי. ניכר כי המינהלת עמלה לייצר מדיניות מסודרת להטמעת והפעלת הניהול העצמי שבאה לידי ביטוי בתלקיט המעבר לניהול עצמי ובמסמך ההבנות, כפי שמתאר גורם במטה:

> *"יש המון רקע על ניהול עצמי, ומזה נכתב המסמך. פגשתי צוות עם המון אוטונומיה (אולי יותר מדי). החלק הכלכלי-תפעולי עבר דרך מאוד משמעותית. במקום נייר שמכתיב הכתבות, הגמיש את הגישה".* **(מטה)**

בראיונות עולות שתי תפיסות מרכזיות ביחס למדיניות הניהול העצמי: אלו שמרגישים ש**מדיניות הניהול העצמי מאוד מגובשת, מובנית, ומצורפים לה תמיכה וליווי משמעותיים:**

> *"תחומי הפעולה מאוד ברורים, יש הגדרות מאוד ברורות, איפה נכנסים ואיפה לא".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

> *"המנהלת היא גב ותמיכה, וכמו מצפן להפנמת הנהלים הנדרשים. יש גם שיח, יש גם נכונות לעזור... יש כוונות טובות לעזור ולקדם וזה באמת, אני מברכת שיש את הצד המקצועי. זה תמיד קל להתנהל מקצועית".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

> *"יש הרבה מאוד כללים... המינהלת נכנסה לנושא ניהול חשבונות ואז כבר עשו סדר בעוד כמה דברים שמזמן היו צריכים לטפל בהם. למשל: כספי הורים. למשל: למנהל אסור להיות מורשה חתימה בבית הספר".* **(מינהלת)**

ולעומתם אלו שמרגישים שהכול נעשה בלמידה תוך כדי ריצה, שאין הובלה, שדברים לא סגורים עד הסוף, ושיש ניסיון ללכת לפי התכנון למרות שהמצב בשטח לא תואם:

> "אז אני אומרת – אם *התכנון היה מתחילת השנה, יכול להיות שהיינו היום נמצאים במקום אחר".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"אני בתוך הניהול העצמי, יש דברים אלמנטריים שאני לא יודעת". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"אני עדיין לא רואה את *האופק בניהול העצמי, אין לי מושג ירוק מה זה ואיך אני נכנסת לזה, כי אני לא יודעת מה אני לא יודעת ועד כמה אני לא יודעת"*. **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"בחוק חינוך חובה כתוב שמשרד החינוך והרשות ינהלו במשותף את בתי הספר. מה זה 'במשותף'? זה ברדק. הניהול העצמי צריך להגדיר מה זה ה'ביחד' הזה, איך ינהלו במשותף, ואת זה לא הגדירו". **(מטה)**

ב. רתימת הרשויות

מהראיונות עולה כי תפקיד מרכזי של המינהלת הוא לרתום את הרשויות לניהול העצמי.

"תפקיד משרד החינוך ברתימה של הרשויות, זה התפקיד של המינהלת". **(מינהלת)**

תהליך רתימת הרשויות (אשר תואר בהרחבה בפרק המתייחס לרתימת הרשויות לניהול העצמי) **הוא תהליך מורכב** הכולל חשיפה של הניהול העצמי בפני כלל הגורמים המעורבים, תוך ניסיון לרתום את בעלי התפקידים המשמעותיים, "להכשיר את הלבבות" וליצור בסיס לשיתוף פעולה. **למינהלת ולממונה המחוזית יש תפקיד משמעותי בתהליכים אלה וביצירת בסיס להטמעה מוצלחת של הניהול העצמי ברשויות**.

כפי שתואר בתחילת הפרק, ליחסי האמון בין הגורמים השונים, וליכולת ליצור שיתוף פעולה ביניהם, יש השפעה משמעותית על הצלחת המעבר לניהול העצמי. למינהלת תפקיד מרכזי ביצירת האווירה הנכונה, הגברת האמון ובניית תשתית לשיתוף פעולה. נציגי המינהלת מצויים בתווך שבין משרד החינוך (המטה, המחוז והמפקח) ובין הרשות עימה הם מנהלים את המשא ומתן, לבין מנהלי בתי הספר. ממקום זה, הם יכולים להשפיע על האופן שבו מוצג ונתפס המעבר לניהול העצמי, ולקדם את שיתוף הפעולה המהווה גורם משפיע על ההצלחה.

"מעורבות של המינהלת ברשות המקומית בצורה שמאוד עוזרת להעביר את התהליך כמו שצריך, יכולה מאוד להשפיע על המהלך". **(מינהלת)**

ג. בניית מערך הכשרות

למינהלת תפקיד משמעותי ביצירת מערך ההכשרות למעבר ניהול עצמי, כאשר תכנון מערך ההכשרה והליווי נעשה על-ידי המינהלת בשיתוף גורמים נוספים במטה ויועצים. מדובר ברשת מסועפת של הכשרות: למנהלים, ליועצים (כלכליים וארגוניים), למנהלי אגפי חינוך, למפקחים, ולמזכירות. הכשרות אלה מהוות את הבסיס להטמעת המעבר לניהול עצמי, כאשר באופן כללי המשוב לגבי ההכשרות הוא חיובי מאוד והתחושה שעולה בראיונות היא שניתנה מעטפת של ליווי והכשרה משמעותית שתורמת להטמעת הניהול העצמי. עם זאת, עולה גם ביקורת על קשיים ארגוניים ועל כך שלא ניתן להעריך את איכות ההכשרות עד של יהיה יישום בפועל של הניהול העצמי. כל נושא ההכשרות מפורט בפרק העוסק בהכשרות וליווי.

ד. ליווי בתי הספר והרשויות במעבר לניהול עצמי

תפקיד נוסף של המינהלת הוא ליווי הרשות ובתי הספר במעבר לניהול העצמי. נושא ליווי המינהלת נדון בהרחבה בפרק המתייחס לליווי והכשרות, ועל כן בחלק זה רק נציג בקצרה את התפיסות המרכזיות שעולות ביחס לליווי המינהלת.

בראיונות מתואר הליווי של המינהלת כמקצועי, מקיף ומסייע. ניכר כי הליווי נתפס באור חיובי וזוכה למשובים טובים. הממונה המחוזית נתפסת כגורם זמין וקשוב, המסייע בפתרון בעיות הקשורות בהטמעת הניהול העצמי, עם זאת, לעתים עולה ביקורת על מעורבות יתר של המינהלת בהתנהלות הרשות ועל ניסיונות להאיץ את הטמעת הניהול העצמי. יש הרואים את המרכיב החשוב ביותר במינהלת בתפקיד הממונה המחוזית שמהווה מנגנון הטמעה ופיקוח שקרוב לשטח.

2. תפקידי הממונה המחוזי/ת

כזרוע של המינהלת במחוז, נגזרים תפקידי הממונה המחוזית מתוך תפקיד המינהלת. ניתן להפריד בין התפקיד במהלך ההתקשרות עם הרשות, תפקיד של תיווך, קישור ו"הכשרת הלבבות", לבין התפקיד לאחר תחילת ההטמעה, ההופך לתפקיד של ליווי ותמיכה בהטמעה.

לממונה המחוזית (ולמינהלת ככלל) יש תפקיד משמעותי ביצירת שיח משתף במסגרת המעבר לניהול העצמי. במהלך הדיונים והמשא ומתן על הכניסה לניהול עצמי הממונה המחוזית נדרשת להתמודד עם חשיפת הנושא של הניהול העצמי בשנה ראשונה, ובחלק מהרשויות צריך להתמודד עם מערכות יחסים הכוללות גם חשדנות ולעיתים חוסר אמון. **מראיונות עולה כי הממונה המחוזית כמי שיצרה את הקשר עם הרשות, נדרשה לפעילות של "הכשרת הלבבות" וליצירת הפרקטיקות של שיתוף ושיח בין הגורמים השונים**, בשיתוף עם המפקחים, מנהלי מחלקות החינוך, וגורמי עירייה נוספים.

> "עבודה מאוד יפה של הממונה על הטמעת התכנית במחוז, נוצר שיתוף פעולה עם מנהלי אגפי חינוך וזה מקרין על שיתוף פעולה בתחומים אחרים... גם מנהלת המחוז שמה את *זה כדגל משמעותי במחוז, וכולם מתגייסים. זה מאוד משמעותי במחוז שלנו".* **(מפקח)**
>
> *"הממונה המחוזית תרמה להתנעת 'הניהול העצמי' והיא עשתה זאת בצורה מצוינת, וזה נעשה כי היא לא ויתרה ועשתה עבודה. וגם החיבור עם המפקחים.וכך זה צריך להיות".* **(מפקח)**
>
> *"מקומות שבהם יהיו בעיות אי-אמון, לא תהיה שקיפות, לאתהיה רתימה לתהליך של המינהלת, לא יעבירו כספים ועוד. לכן תהליך כניסה טוב של המינהלת יכול לעשות את ההבדל".* **(מטה)**

מהראיונות עולה כי**הממונה המחוזי/ת**, כחלק ממינהלת המעבר לניהול העצמי בתוך המחוז, **מצויה בתווך: מצד אחד היא מונחית על-ידי המטה ומינהלת המעבר לניהולה עצמי, מצד שני מהווה חלק מהמחוז**. בתפקידה עוסקת בתיווך וקישור בין כלל הגורמים – הנהלת המחוז, המפקחים והרשויות. יש לה השפעה רבה על התנהלות המעבר לניהול העצמי במחוז.

מהראיונות עולה כי **התפקיד בנוי על יכולת לשכנע ולדחוף, ולא על סמכות פורמאלית**. הממונה נדרשת ליצור שיתופי פעולה, ולהוביל לקבלת הניהול העצמי. תמיכה ו"גב" ממנהלת המחוז תורמת ומאפשרת "לפתוח דלת"

ברשויות, ולשכנע. באחד המחוזות מרואיינים רבים מתייחסים לכך שהניהול העצמי הוא יעד חשוב למנהלת המחוז – וההתייחסות בהתאם.

באותו מחוז עולה מהראיונות כי הממונה המחוזית השכילה ליצור שיתוף פעולה עם המפקחים, והיא יוצרת אווירה שיתופית בהטמעת הניהול העצמי. מתוך הראיונות נראה כי כאשר הממונה המחוזית יוצרת קשר עם רשות, ומתחילים בדיונים על כניסה לניהול העצמי, יכול להתעורר קונפליקט מול המפקח של אותה רשות. הממונה מהווה חלק מהנהלת המחוז, בסביבתם של אנשי הפיקוח (גם פיזית במשרדים, וגם בתחומי העיסוק). היכולת לשתף את המפקחים וליצור איתם שיתוף פעולה בעבודה מול הרשות משמעותית בתפקיד הממונה המחוזית.

"הממונה היא איש המחוז... התפקיד שלה הוא להטמיע את המעבר ל'ניהול עצמי'. השיח שלה הוא קריטי מול הפיקוח הכולל. אם היא מצליחה לגייס את המפקחים הכוללים ל'ניהול העצמי', גם לתפיסה הפדגוגית וגם בנושא התקציב, אז נוכל להטמיע היטב את התהליך". **(מינהלת)**

גם בהמשך הדרך, בשלב הליווי והתמיכה בהטמעה מתבסס התפקיד על יכולת השכנוע ויצירת הקשר, ללא סמכות פורמלית. כפי שעולה בראיונות, הממונה המחוזית מלווה את הטמעת הניהול העצמי בהמשך הדרך בסדרת פגישות ברשויות, בקשר עם המפקחים וסיוע בפיתרון בעיות. אופי התפקיד אינו משתנה בשלב זה, עקרונות הפעולה נותרים כשהיו.

"אחרי שרשות נכנסה *לניהול העצמי, אני רואה בתפקיד שלי את הליווי שלהם. מה שעשיתיזה למסד תהליכים ולהנכיח את עצמנו".* **(מינהלת)**

"ממונה מחוזית שמאוד נרתמת לתהליך, ומסבירה לגזבר, לראש הרשות, למנהל מחלקת חינוך לעשות את התהליך כמו שצריך". **(מינהלת)**

הממונה המחוזית עומדת בקשר עם מטה המינהלת ומקבלת מהם הכוונה ומדיניות. בנוסף מלווים אותה יועץ כלכלי ויועץ ארגוני המוגדרים כיועצים למחוז. הם יועצים המרכזים את עבודת שאר היועצים במחוז. מראיונות עולה כי לשתי הממונות המחוזיות שפעלו בשנת תשע"ב לא היו תהליכי הכשרה ולמידה מסודרים. עם הוספת עוד ארבע ממונות מחוזיות חדשות בשנת תשע"ג, עולה צורך במיסוד תהליכי הכשרה, ליווי ולמידת עמיתים לפורום זה, לגבש תפיסת תפקיד משותפת ומיומנויות ביצוע.

3. תפיסות לגבי החלוקה בין תפקיד מטה המינהלת לתפקיד הממונה המחוזי

בראיונות עם הגורמים השונים משתקפת חלוקת העבודה בין הגוף המרכזי במינהלת שיושב במטה (ייקרא בהמשך "מטה המינהלת"), לבין הממונות המחוזיות. בראיונות עם **מנהלים ומפקחים עולה בעיקר קשר מול הממונות המחוזיות**, ואילו **בראיונות עם המטה עולה כמעט אך ורק התייחסות למטה המינהלת**. נראה כי **הממשק נמצא בהתנהלות מול הרשויות,** כאשר בראיונות עם מנהלי אגפי חינוך יש התייחסות גם לממונות המחוזיות וגם למטה המינהלת.

מראיונות עם בעלי תפקידים שונים עולה **חיבור חזק של המינהלת לשטח:**

"המינהלת זה גוף חשוב. הם שומעים מה קורה בשטח ופועלים בהתאם. אם רוצים ניהול עצמי צריך להשאיר את הגוף הזה חי. זה גוף חשוב". **(מטה)**

"בעיניי המנהלת מצפה שהיא תישאר רגישה, כרגע הם מאוד רגישים, אבל שתהיה עם מרפקים גם. למה אני מתכוונת? שאם רואים מהשטח, וכבר רואים, מדברים על גמישות פדגוגית – עולים צרכים מהמנהלים, לעזור לנו להגשים את הפנטזיות. המינהלת עוזרת לנו להעלות את הדברים מהשטח למעלה". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

עם זאת, בראיונות עם חלק מהגורמים עולה תחושה כי מטה המינהלת לעתים מעורב מדי בתהליכים בשטח ונוגס בעבודת הממונות המחוזיות. זאת במקום להתמודד עם גיבוש מדיניות ניהול עצמי ושינוי עמדות במטה.

"(מטה המינהלת צריך) לקבוע מדיניות, *להטמיע תפיסות, לאפשר, לעשות שינוי בתוך המשרד, לריב על הנושא של כוח אדם, לריב על הנושא של הגמישות הפדגוגית. יש רק שדה, המינהלת כשדה. המינהלת הייתה צריכה ליצר את המדיניות, לייצר תפיסות, אבל במקום היא מתנהגת כשדה – היא גוף מבצע. גוף שנפגש עם מנהלים, להיות כאן ושם בישיבות. היא צריכה להבין שזה לא המקום שלה!"* **(מינהלת)**

"הגעתי לפגישות עם עזרה של... (אנשי המינהלת). הם לא נתנו לי ללכת לבד, עד שהם לא הרגישו שזה אפשרי. בהתחלה הליווי היה טוב, עד שבשלב מסוים הרגשתי ש"אני נחנקת" מהליווי, כי בעצם אני הממונה והם תפסו את התפקיד". **(מינהלת)**

ניכר כי התפקידים המרכזיים של המינהלת והממונות המחוזיות מרוכזים בשלב טרום הכניסה לניהול העצמי, ובשלבי הטמעת המהלך. בהמשך לכך ההתייחסות למינהלת היא כגוף שהוקם באופן זמני לצורך הטמעת המעבר לניהול עצמי - ואם כך מתי צפוי תפקידו להסתיים?

סיום תפקיד המינהלת: כמה זמן היא צריכה להתקיים?

בראיונות רבים ההתייחסות אל המינהלת היא כאל דבר זמני, שבסופו של דבר יחדל מלהתקיים. לאחר שיסתיים תהליך ההטמעה של המעבר לניהול העצמי, המינהלת תתפרק, והמשך הליווי ייעשה על-ידי הרשות והמפקחים:

"לא ברור איפה *יושב 'הניהול העצמי' אצל (הממונה המחוזית) או אצל הפיקוח. בעתיד הוא יישב אצל המפקחים".* **(מפקח)**

"יש משהו ארעי במינהלת". **(מטה)**

גם במינהלת עצמה רואים את תפקידם למשך תקופה של שלוש ארבע שנים של פעילות:

*"ניהול עצמי בשלב מסוים יהיה ניהול. מי שיעשה את העבודה יהיו מנהלי בית ספר ומפקחים. לא תהיה ממונה מחוזית, תפקיד הממונה המחוזית הוא ל- 3 עד 4 שנים. גם אני במינהלת לא אהיה יותר מ- 3 שנים.."***(מינהלת)**

עם זאת, לעתים עולה תחושה ממרואיינים כי בעצם הווייתה של המינהלת כגוף זמני, יש השלכה על מהות המעבר לניהול עצמי כשינוי זמני:

> *"ברגע שיש מינהלת ורפרנט במחוז, זה תלוי עניין. ניהול עצמי צריך להיות משהו מהוויית בית הספר. מבחינתי, איך שאני רואה את זה לא כל המפקחים מחוברים לזה ומגוייסים לעניין. כשזה חיצוני, זה ימשיך להיות עוד תכנית או עוד פרויקט".* **(מטה)**

ובהמשך לכך, יש גם בעלי תפקידים הרואים **חשיבות בהמשך פעילותה של המינהלת**:

> *"המינהלת זה גוף חשוב. הם שומעים מה קורה בשטח ופועלים בהתאם. אם רוצים ניהול עצמי צריך להשאיר את הגוף הזה חי. זה גוף חשוב".* **(מטה)**

סיכום

מניתוח הראיונות עולים ארבעה תפקידים מרכזיים למינהלת, בהתייחס להטמעת המעבר לניהול עצמי: הגדרת מדיניות, רתימת הרשויות, בניית ההכשרות וליווי הטמעת הניהול העצמי.

- **הגדרת מדיניות:** המינהלת נתפסת כבעלת תפקיד מרכזי בהגדרת המדיניות, היא המגדירה ומתקשרת לשטח את המדיניות. זה נעשה באמצעות מסמכים (כמו תלקיט המעבר לניהול עצמי), בשיחות חשיפה, ובניהול המשא ומתן על מסמך ההבנות עם הרשויות. בדרך כלל נתפסת המדיניות כמוגדרת ואולי אף קשיחה. יש החולקים על כך וסבורים ש'רצים מהר מדי קדימה', כשהדברים עדיים לא סגורים.

- **רתימת הרשויות:** למינהלת ככלל, ולממונה המחוזית בפרט, נתפס תפקיד מרכזי ברתימת הרשויות, וביצירת הבסיס לשיתוף פעולה המהווה גורם משמעותי לסיכויי ההצלחה. פעולה של הממונה מתוך עמדה משתפת ולא כוחנית, מועילה בהקשר זה.

- **בניית מערך הכשרות:** עוד אחד מתפקידי המינהלת הנתפסים הוא יצירת מערך הכשרות ארצי למגוון התפקידים, כאשר מראיונות עולה השקעה רבה של המינהלת ביצירת הכשרות מקיפות ואיכותיות (הנושא נדון בפרק הנוגע בהכשרות וליווי, ולכן לא מורחב כאן).

- **ליווי בתי הספר והרשויות במעבר לניהול העצמי:** המינהלת מפעילה מערך יועצים לליווי המעבר לניהול העצמי, הזוכים להערכה חיובית בדרך כלל. תרומתם לליווי והטמעה היא רבה (גם נושא זה נדון בהרחבה בפרק הכשרות וליווי).

תפקידי הממונה המחוזית: תפקידיה של הממונה המחוזית נתפסים כנגזרים מתוך תפקידי המינהלת. היא מתוארת כאמונה על יישום המדיניות במחוז, על רתימת הרשויות ועל ליווי בתי הספר והרשויות בהמשך. מהיותה גורם המצוי בתווך ומקושר לכל השאר, יש ביכולתה ליצור את רשת הקשרים ושיתופי הפעולה. עליה לדאוג ל"הכשרת הלבבות" ולמעורבות של כלל הגורמים במעבר לניהול העצמי. מהראיונות עולה כי התפקיד בנוי על היכולת לשכנע ולדחוף, להתמודד עם התנגדויות, ולא על פעולה כוחנית וסמכותית. שיתוף המפקחים והמנהלים נתפס כחשוב, נוסף להתדיינות ההכרחית אל מול הרשות. תמיכה וגיבוי ממנהלת המחוז מסייעת רבות לממונה המחוזית בעבודתה אל מול הרשויות, המפקחים והמנהלים.

סיום תפקיד המינהלת: המינהלת נתפסת כגורם זמני, שיחדל להתקיים כאשר תסתיים ההטמעה. גורמים במינהלת מדברים על שלוש-ארבע שנים. עולה חשש כי אם המינהלת היא זמנית, גם הניהול העצמי ייתפס כזמני.

כפי שתואר בתחילת הפרק, הניהול העצמי ופעילות המינהלת מכוונים לשינוי מערך היחסים בין הגורמים השותפים: משרד החינוך, רשות מקומית ובית ספר. מתוך כך, נוצרים שינויי תפקיד אצל כל אחד מהגורמים במערך הכוחות החדש. אל השינויים בהגדרות התפקיד נתייחס בתת-הפרק הבא.

תפיסות לגבי השינוי בהגדרות התפקיד בעקבות המעבר לניהול העצמי

בחלק זה נתמקד בשינויי התפקיד של השותפים בניהול העצמי: המפקח הכולל, מנהל אגף החינוך ברשות וצוות בית הספר הכולל את המנהל, המזכירה והשרתים.

תפיסות לגבי השינוי בתפקיד המפקחים הכוללים

א. שינוי תפקיד המפקח – המפקח בתקופת המעבר לניהול עצמי

המפקחים הכוללים הם הגורם המייצג את משרד החינוך בקשר היומיומי עם בתי הספר, ועומדים גם בקשר עם הרשות. במסגרת המעבר לניהול עצמי, כמדיניות המועברת ממשרד החינוך אל בתי הספר והרשויות, נראה לכאורה שלמפקחים יש תפקיד משמעותי. יתרה מכך, בתלקיט המעבר לניהול עצמי מתואר תפקיד משמעותי למפקחים ברתימת הגורמים לניהול העצמי והכשרתם. עם זאת, מהראיונות עולה כי **במהלך שנת תשע"ב, בתחילת ההטמעה של המעבר לניהול העצמי, מקומם של המפקחים במעבר לניהול עצמי לא היה מרכזי**. במסגרת תכניות ההכשרה נראה שמקומם "נשכח" והם לא זכו להכשרה ייעודית. חלקם הצטרפו להכשרות שהיו למנהלים או ברשויות, וחלקם עודכנו בפגישות שיזם המחוז, או באמצעות הממונה המחוזית והיועצים. חלק מהמפקחים חשו שהיתה חסרה להם הכשרה.

> *" המידע שלי בא מהבנת הרציונל ואני עובדת שנים עם בתי ספר וערים, אתה מסתכל ורואה ולומד. גם היועצת הארגונית הייתה מגיעה ונותנת הסברים. אבל מסודר לא למדתי את זה".* **(מפקחת)**

עוד עולה מהראיונות **שהיו מקומות שבהם הותנע המעבר לניהול העצמי מבלי לערב את המפקח הכולל, מה שיצר תחושות לא נוחות בקרב המפקחים**. עם הזמן התגבשה התובנה שלצורך תהליך הטמעה מוצלח יש לגייס גם את המפקחים, והחלו לראות בהם חלק מהתהליך.

> *"יש מי שמתכלל את העבודה ברשות (הכוונה היא למפקח), ואת (הממונה המחוזית, המינהלת),נכנסת כאן כגורם נוסף, את צריכה לעבוד עם המפקחות ולא מעל הראש שלהן לרשות ולבית הספר".* **(מפקחת)**

> *"דאגתי שהמפקח יהיה שותף כדי שהתהליך ייטמע... תפקיד המפקח משמעותי, הם אמורים להעמיק בדיאלוג של הניהול העצמי. הם אנשי המפתח מול הרשות ברגע שהתהליך יוטמע. בפועל המפקחים אינם קריטיים לתהליך, אך הם קריטיים להצלחה של התהליך".* **(מינהלת)**

כיום, נראה כי במינהלת ובמטה מקובלת הגישה כי בהמשך הדרך של הטמעת המעבר לניהול העצמי צריך למקד יותר תשומת לב למפקחים - להכשרתם, רתימה שלהם לנושא ומעורבותם בו.

מהראיונות עולה כי המפקח, מעצם תפקידו, נמצא בעמדה של קישור בין משרד החינוך ומינהלת הניהול העצמי, לבית הספר ולרשות. הוא מכיר את שלושת הגורמים ועובד איתם בקשר יומיומי, כדיליצור קשר ותיאום בין הגופים השונים. גם בהטמעת הניהול העצמי יש לו תפקיד כזה, המשתנה כמובן, בהתאמה למקומו והשפעתו ברשות ובקרב המנהלים. מפקח בעל השפעה ומעמד חזק ברשות, יכול לסייע רבות לתיאום בין הגורמים השונים ולתרום להצלחת המעבר לניהול העצמי.

> *"מקום של המפקח זה הדיאלוג מעבר למנהלים, זה הדיאלוג עם הרשויות. ורשויות חזקות היום יכולות לעבוד לבד בלי המשרד. והחלק החשוב הוא המנהלים שצריכים לעבוד עם שניהם, הם מחויבים גם לרשות וגם למשרד. ואנחנו צריכים להיות שם בשבילם, ולראות איך הם משלבים ביניהם".* **(מפקח)**

עוד עולה בראיונות כי ברשויות שבהן המפקח ומנהל אגף חינוך עובדים בשיתוף פעולה למפקח תרומה משמעותית, ולמעשה לא תוכל להתקבל יוזמה חינוכית בלי תמיכתו. מתאר מנהל אגף חינוך (דווקא ברשות שלא נכנסה לניהול העצמי, אם כי מתקיים בה ניהול עצמי במתכונת "ישנה"):

> *"מידת השותפות של הרשות והפיקוח היא כמו של אחים תאומים... אם זה לא היה המצב, אז לא ניתן היה להעביר יוזמות חינוכיות. והמפקחת הייתה השותפה שלי לתהליך. מהלך כזה בלי שותפות של המשרד, חוץ מלהביא את הכסף, אני לא יכול להוביל".* **(מנהל אגף חינוך, רשות לא בניהול עצמי)**

במקומות אחרים, חשים מפקחים שהם "חלשים" ופחות משמעותיים מגורמי הרשות. הרשות עומדת בקשר עם בתי הספר, עם ההורים ועם הקהילה. הרשות נותנת תקציבים, כך שברשויות חזקות הרשות מכתיבה את הטון, והמפקח נותר בשוליים. במקרים אלה במסגרת הטמעת הניהול העצמי יהיה צורך לדון גם בתפקיד המפקח וכיצד להעצים אותו.

המעבר לניהול עצמי עוסק במתן יתר חופש פעולה ועצמאות ("אוטונומיה") למנהלי בתי הספר. מכיוון שתפקידם של המפקחים הוא לפקח על בתי הספר ולוודא את מימוש מדיניות משרד החינוך, הרי ברור שעם הגברת האוטונומיה, תפקידם משתנה. זה נתפס כאחד השינויים המשמעותיים במסגרת המעבר לניהול העצמי. השינוי עליו מדברים בראיונות איננו אחיד ומרואיינים שונים תופסים את השינוי הנדרש באופן שונה, ולעיתים אפילו שונה בקיצוניות: למשל, בין תפיסה שהמפקח הופך לדמות המשמעותית ביותר, ומוביל את הניהול העצמי, לבין תפיסה שתפקידו הופך ל"מיותר" עם הטמעת הניהול העצמי (מגוון התפיסות יפורטו בהמשך). ניתן לאבחן שני נושאים מרכזיים בהתייחס לאופן שבו נתפס השינוי בתפקיד המפקח: הראשון הוא תפיסת התפקיד (אופן ההתנהלות ומהות תפקידו של המפקח) והשני הוא התוכן של התפקיד (היקף ותחומי העיסוק של המפקח).

ב. שינוי בתפיסת התפקיד של המפקח

נכון להיום, בתפיסת התפקיד מתנהל המפקח תוך המתח שבין הגדרתו כמפקח/משגיח/מבקר (inspector) לבין הגדרתו כמנחה/מדריך/יועץ (supervisor). תפקיד הפיקוח מונחה על-ידי משרד החינוך, ומחייב את המפקח לבדוק את התנהלות בית הספר, לוודא עמידה בכללים המוכתבים על-ידי המשרד ולהפיק דוחות בהתאם. מהראיונות עולה כי חלק מהמפקחים, בלי קשר לניהול העצמי, מבצעים את תפקיד הפיקוח אך משלבים גם יכולות של הנחייה, הדרכה וייעוץ למורים בבית הספר ולמנהל. נראה כי קיים מתח מובנה בין שני התפקידים, שכן עמדה

של פיקוח ובחינה אינה עומדת בהלימה עם יחסים של הדרכה וייעוץ. המתח הזה מתגבר ככל הנראה בעקבות המעבר לניהול העצמי, כאשר מועברות עוד סמכויות למנהל בית הספר, ונשאלות שאלות לגבי מקומו של המפקח. בהקשר זה ביטאו המרואיינים שלוש עמדות שונות.

חלק מהמרואיינים ביטאו את העמדה כי תפיסת תפקיד המפקח משתנה מפיקוח להדרכה (supervisor). מכיוון שלמנהל יש אוטונומיה וסמכות, התפקיד הנדרש הוא תפקיד של הכוונה וייעוץ. המפקח יתרום מניסיונו להצלחת המנהל. נראה כי תפיסה זו נובעת מעמדה מוקדמת של תפיסת תפקיד המפקח כתפקיד של הדרכה ופיתוח.

> *"המפקח צריך לשחרר, לאפשר למנהל לעבוד ולבדוק איתו תוצאות. הפנטזיה שמפקח ישמור על המנהל זו פנטזיה. המפקח צריך לראות איך להנהיג מנהיגים, זה שינוי תפיסה".* **(מינהלת)**

> *"מפקח הוא בעצם יועץ. אם בטרמינולוגיה מפקח ממשיך להיות מפקח אז הוא לא עושה את התפקיד שלו. אני עושה את הבקרה ביחד איתו".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

עמדה אחרת ביטאה את הרצון לשלב את שני התפקידים. לא מוותרים על הפיקוח, אך "מרכז הכובד" של התפקיד, נע לכיוון של פחות פיקוח ויותר הדרכה וייעוץ.

> *"(המפקח) צריך לשנות את תפיסת התפקיד שלו. לתפוס שהמנהל הוא המנהל, הסמכות של המפקח כבר לא מוחלטת, המפקח הופך לחלק מהצוות. יש לו אספקטים פיקוחיים כמו שיבוץ מורים ופיטורי מורים, אבל הוא צריך לייעץ, לנתח את הנתונים... ולייעץ לבית הספר איך לשפר, מה לעשות... הוא מביא מהניסיון שלו, מהראייה המרחבית, אבל הוא עוד ראש בצוות. הראש הוא מנהל בית הספר".* **(מטה)**

עמדה שלישית שמה דגש על הפיקוח. זו עמדה המבוטאת בעיקר במטה, ומדגישה את הפיקוח על יישום מדיניות משרד החינוך, כולל המדיניות של המעבר לניהול העצמי. המפקח מוודא שהמנהלים לא חורגים מסמכותם ומבצעים את מה שנדרש מהם.

> *"(המפקחים) רוצים לנהל עם המנהל, להגיד לו מה לעשות. במקום זה הם צריכים לפקח, פיקוח על-פי הדרישות של משרד החינוך. המפקח צריך לראות שעובדים לפי תכנית עבודה, יעדים ברורים, ושהמנהל יודע לרתום את הצוות שלו".* **(מטה)**

כחלק מאותה עמדה ניתן למצוא מרואיינים השמים דגש על תפקידי הפיקוח, אולם רואים שינוי באופי הפיקוח. רואים את אופי הפיקוח כפחות "הדוק", מתמקד בתוצאות, מגדיר למנהל משימות ויעדים ונותן לו את העצמאות לקבוע את הדרך. המפקח אינו צריך לבחון את ההתנהלות היומיומית של מנהל בית הספר, אלא רק לוודא שהמנהל פועל בתוך הגבולות שהוגדרו לו, ומגיע לתוצאות המתבקשות.

> *"היום כולם מפוקחים ומבוקרים, גם על הדרך וגם על התוצאות. בניהול עצמי חלק יהיו מפוקחים רק על התוצאות... (למנהלים כאלה) רק מגדירים לו רף ביצוע ונותנים לו לעבוד לגמרי לבד".* **(מטה)**

"מפקח גם צריך לשנות את התפקיד שלו... במקום להיות מפקח שבודק אם הקציבו שעה פה ושעה שם לפי ההנחיות הוא צריך להפוך למבקר, פיקוח יותר חכם, לבדוק האם התבצעו התהליכים הנכונים כדי לקבל החלטות, האם ההחלטות מובילות להישגים". **(מינהלת)**

לסיכום נושא זה, נראה כי הניהול העצמי מגביר את המתח הקיים בתפיסת תפקיד המפקח, בין פיקוח ובקרה לבין הדרכה וייעוץ, ומחדד אותו. עם התקדמות ההטמעה של הניהול העצמי נראה שתידרש בחינה מחודשת של תפקיד המפקח הכולל בהקשר זה.

ג. שינוי בתוכן תפקיד המפקח, היקף תפקיד ותחומי עיסוק

רבים מהמרואיינים, כשנשאלו על תפקידי המפקח, התייחסו לתוכן התפקיד, במה אמור המפקח לעסוק ומה הם התחומים שאינם בתחום אחריותו. מתוך הראיונות עלו שלוש תפיסות בדבר התפקיד הנכון של המפקח לנוכח הניהול העצמי.

התפיסה הראשונה מעצימה ומגדילה את תחומי העיסוק של המפקח בעקבות הניהול העצמי. על-פי תפיסה זו, בעקבות הניהול העצמי, והרחבת הסמכויות והעיסוקים של המנהל, גם המפקח מרחיב את עיסוקיו בהתאם. יתכן שתפיסה זו נובעת מעמדה מוקדמת הרואה את המפקח כמעורב בכל תחומי הניהול בבית הספר, ולא רק בעקבות הניהול העצמי. תחומי העיסוק של המפקח כוללים, **בגישה זו, את תחום העיסוק ה"מסורתי" של הפדגוגיה ובהמשך לניהולהעצמי יתווספו תחומים של פיתוח והעצמת צוות המורים, ההיבטים הכלכליים והשפעתם על תכנית העבודה**. המפקח נתפס כאן כמשמעותי ביותר לניהול העצמי, עד כדי ראייתו כ"מוביל" של בית הספר. כחלק מתפיסה זו ברור שנדרשת השלמת הכשרה למפקחים, מכיוון שאין להם הכשרה לעסוק בהיבטים הכלכליים.

"היה לי ויכוח מאוד גדול *ויפה, שהמפקח צריך להיות המוביל של 'הניהול העצמי', מאחר וזה צריך להיות "בילד אין" בהתנעה של תכנית בית הספר... תפקיד המפקח הוא קריטי, כמו שהוא קריטי לכל תהליך אחר".* **(מפקח)**

"אני רוצה להיות מעורבת בכל. יש מפקחים שוויתרו על זה... אם רוצים לעשות את התהליך בדרך אופטימאלית זה צריך להיעשות עם מי שמכיר את בית הספר הכי טוב וזה המפקח. אני מאמינה שהמפקח צריך להיות מעורב בניהול הכלכלי, ומשם גם בניהול הפדגוגי". **(מפקחת)**

" (המפקחת) היא בעצם השופר של מנהלת המחוז שמעבירה את המדיניות לבית הספר. המפקחים צריכים להיות חלק מ'הניהול העצמי' ומעורבים גם בצד הכלכלי". **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

התפיסה השניה רואה את תחומי תפקיד המפקח כמצומצמים יותר, ונשארת בתחום ה"מסורתי" של הפיקוח על הפדגוגיה. זוהי המומחיות של המפקחים ולזה הם הוכשרו, וכאן אין ציפייה לשינוי. גם אם יש שינוי באופן התנהלות בית הספר, הרי תפקיד המפקח מתמקד בהיבט הפדגוגי, כפי שהיה לפני הניהול העצמי. חלק מהנוקטים בגישה זו אומרים במפורש כי ההיבט הכלכלי איננו צריך להיות בתחומי עיסוק המפקח.

"עשיתי הפרדה בתפקיד המפקח (ב'ניהול העצמי') כי אני לא יועצת כלכלית. אני יכולה לתת עזרה ברמה החשיבה, הדיון הוא ערכי. ולא בטבלאות". **(מפקחת)**

תפיסה שלישית רואה את תחומי תפקיד המפקח כמצומצמים עוד יותר, עד כדי העלאת האפשרות של ביטול תפקיד הפיקוח. עם האוטונומיה הניהולית שמקבלים המנהלים בניהול העצמי, ועם מיסוד תהליכי הליווי והבקרה של הרשות המקומית, מצטמצמת השפעתו של המפקח והוא הופך ללא רלוונטי ולא נדרש, או שתפקידו מצטמצם לעיסוק בנושאים מנהלתיים כמו העברת מידע ממשרד החינוך לבתי הספר, ודוחות מבתי הספר למשרד החינוך.

"עם ההתרחבות של ניהול עצמי, יכול להיות שיהיה יותר מקום לרשויות ולהורים, והמפקח יוצא מהשרשרת. אלה שיקבלו ניהול עצמי, המפקח יצא משם באופן מסוים". **(מטה)**

כחלק מגישה זו, יש עמדה התומכת בביטול הפיקוח רק לחלק מבתי הספר, אלה שיוכיחו את עצמם במסגרת הניהול העצמי. המפקחים יוכלו "לשחרר" מפיקוח בתי ספר שישתכנעו שהם מתנהלים כראוי במסגרת הניהול העצמי, ושם יבצעו פיקוח "רופף" של ביקורים בודדים בכל שנה והתמקדות בבחינת התוצאות וההישגים. למפקחים יתפנה זמן אותו יוכלו להשקיע בבתי ספר שדורשים יותר הנחייה ופיקוח, ולסייע להטמעת הניהול העצמי אצלם.

יש בתי ספר שיעבדו עצמאית, ויש בתי ספר שנעזור להם להגיע לשם. זה משחרר את המפקח ומגדיל את הגמישות שלו... הפיקוח לפי רמת הניהול העצמי, אבל זה צריך להיות מוגדר ומוסדר... המפקח יכול לומר מיהו בית ספר שאפשר להגדיר לו תפוקות והוא ידע לנהל את עצמו. רק המפקח הוא זה שיכול להגיד מיהו בית ספר שיכול לעבור לניהול עצמי, ומי עוד צריך יותר פיקוח". **(מטה)**

יש גם טענה כי הניהול העצמי איננו משנה את תפקיד המפקח. כאן הניהול העצמי לא נתפס כגורם היוצר שינוי במערכת, והמפקח צריך להמשיך ולעשות את תפקידו, שנתפס כתפקיד של הדרכה והעצמה במקרה זה:

"כמפקח, אני מנסה להעצים את המנהלים שלי... בניהול העצמי תפקיד המפקח לא משתנה. זו הזדמנות, עוד משאב, עוד גורם העצמה". **(מפקח)**

תפיסות לגבי השינוי בתפקידי הרשות

לעומת השינוי בתפקיד המפקח שלא מוגדר באופן רשמי במסמכי המעבר לניהול עצמי, השינוי בתפקידי הרשות מפורט בהרחבה בתלקיט המעבר לניהול עצמי ובמסמך ההבנות:

"במסגרת המעבר לניהול עצמי משתנה תפקידה של הרשות המקומית: הרשות המקומית הופכת להיות גוף שמאפשר לבית הספר להתנהל באופן אוטונומי מבחינה כלכלית תוך כדי ליווי ומתן שירותי ידע, אדמיניסטרציה, ומסגרת נורמטיבית להעסקת כ"א אדמיניסטרטיבי בבית הספר. בעלי התפקידים ברשות המקומית, ובראשם מנהל מחלקת החינוך, נושאים אופי מבקר ומלווה ונותנים לבית הספר מרחב פעילות לגבש את המדיניות בהתאם ליעדיו". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב).**

שינוי זה מוביל לשינוי בתפקיד של הגורמים ברשות שפועלים מול בתי הספר, ביניהם מנהל אגף חינוך והגזבר. בחלק זה יוצגו התפיסות לגבי השפעות השינוי בתפקיד הרשות והן לתפיסות לגבי השינוי בעבודתם של בעלי התפקידים ברשות.

א. השפעות הקטנת התלות של בית הספר ברשות

עם המעבר לניהול העצמי מתוארת במסמכים הציפייה שתפחת התלות של בית הספר ברשות בכל הקשור לניהול השוטף. התקציבים מועברים ישירות לבית הספר, ותפקיד הרשות הופך להיות יותר תפקיד של בקרה וליווי, וכולל פחות מעורבות בניהול השוטף.

עם זאת, הרשות מוסיפה לתת את המעטפת המנהלתית לבית הספר, שאיננו ישות משפטית ולכן לא יכול להעסיק עובדים, לחתום חוזים וכד' כך שכוונה זו לא יכולה להתממש באופן מלא. כמו כן, בהתאם למסמך ההבנות הספציפי בכל רשות, חלק מהנושאים נשארים בניהול של הרשות, וכך נשמרת תלות של בתי הספר ברשות, והרשות לא מאבדת את כל כוחה.

> *"למשל, תחזוקה, הסרת מפגעי בטיחות. אמרתי להורים את זה אני משאיר אצלי. ואני מבטיח להשקיע יותר מהתקציב שאני מקבל בשביל זה. זה כסף שאם אני נותן אותו לכל בית ספר בנפרד, זה לא נותן להם כלום. אנחנו בעירייה יכולים להשקיע יותר, שיפוצי קיץ, תוספות ממפעל הפיס וכסף שמגיע מהעירייה".* **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

טענה אחרת שעולה, היא כי יחסי הכוח אינם משתנים אלא שהדיון עובר לנקודה אחרת, כפי שמתאר גורם במטה:

> *"זה מאוד טכני. אני אתן לך דוגמה שאצלנו קרה ... בדור הקודם ...., בהתחלה הייתה תחושה שבעצם משתנים יחסי הכוח שכאילו מעבירים אלינו אה, יותר סמכויות וכולי וכולי, אבל אז צץ רגע... הניהול העצמי לא יכול להספיק, כספי הניהול העצמי לא באמת יכולים להספיק לך, להחליף מערכת הסקה בשבע מאות אלף שקל אתה לא יכול. עכשיו מה קורה? מתחיל אה, דיאלוג על יחסי כוח ... במקום אחר, כמה אני באמת מגדיל את ההוצאות בשביל שזה ייפול עליהם וכמה הם מצפים שאני אקטין את ההוצאות שזה ייפול עליי. ואז בעצם כל יחסי הכוח נעו בשיפט למקום קצת אחר".* **(מטה)**

עם זאת, יש גם מרואיינים שרואים בהעברת התקציבים לניהול בתי הספר כיוצרת שינוי בתפקוד הרשות, ומפחיתה את התלות של בית הספר ברשות בניהול היומיומי. כך מנהלי אגפי חינוך שהחליטו שלא להיכנס לניהול העצמי רואים בכך פגיעה בכוחם, וזו אחת הסיבות שהם לא נכנסו, גם גזברים חשים כך.

> "אנחנו לא בעלי *הדעה, אנחנו בעלי הממון".* **(גזבר ברשות, לא בניהול עצמי)**
>
> *"זה יוריד את הכוח של הרשות".* **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

ב. השינוי בתפקיד הגזבר

מראיונות עולה כי תפקיד הגזבר משתנה. הוא כבר לא עוסק בניהול היומיומי של תקציבי בית הספר, בניהול חשבונות ותשלומים. **תפקידו הופך לתפקיד של פיקוח ובקרה**. הגזברים נסמכים על יועצים כלכליים שילוו את בית הספר בהתנהלות, ויכינו את דוחות המעקב.

> "איפה *הפיקוח והבקרה על המנהל? מתי הם יהיו במהלך השנה? בסוף השנה?"* **(גזבר ברשות, לא בניהול עצמי)**
>
> *"מי מפקח על הכספים? רואי חשבון פרטיים שהרשות מעסיקה".* **(מינהלת)**

השינוי מעורר חששות רבים, כיוון **שהאחריות על ניהול תקין של הכספים נתפסת כנשארת בידי הגזבר** ובדגש מיוחד על האחריות האישית שהוא נושא, כאשר חששות אלו מעמידים לא פעם את הגזבר בעמדה המתנגדת למעבר לניהול עצמי. (נושא זה מפורט בפרק העוסק ברתימת הרשויות לניהול עצמי).

"הוא (הגזבר) היה חסם מאוד רציני הוא התנגד מאוד. הגזבר פחד מהגרעון ומהאחריות האישית שיש לו על הניהול תקציב, כי הוא האחראי ראשי". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

ג. השינוי בתפקיד מנהל אגף חינוך

גם תפקיד מנהל אגף חינוך ברשות משתנה עם הגדלת העצמאות של בית הספר. לרוב, מתייחסים מנהלי אגף חינוך בחיוב לשינוי. הם מרוצים מהשינוי כך שהם פחות עוסקים בבעיות יומיומיות של בית הספר, ויכולים להתפנות לעסוק בעבודה חינוכית. חלקם מציינים שחשו שזה קרה מיד עם תחילת הניהול העצמי ומתארים שינוי בשיח בינם לבין מנהלי בתי ספר: השיח הופך לשיח פדגוגי, ומנהל אגף חינוך יכול להטמיע תכנית חינוך רשותית.

"אני לא רוצה שתפקיד מנהל אגף חינוך, שהכוח שלו יהיה כוח תקציבי, שהוא מחזיק את הכסף. מנהל אגף חינוך צריך להיות מנהיג חינוכי, המתכלל של כלל הפעילות החינוכית, פורמאלית ולא פורמאלית, תאום עם רווחה, משטרה, כל המערכות. שתהיה לו אמירה חינוכית אמיתית לא בזה שיש לו 500 ש"ח הוא קונה את המנהל". **(מינהלת)**

"היום ניהול הזמן שלי אחר. אני כבר לא מתעסק בשטויות של קניית כיסאות וכו', אלא בעניין של תוכניות וכו'... השיח שלי עם המנהלים השתנה. אם בעבר הרגשתי כאב-בית של בית הספר, היום אנחנו מדברים על תוכניות, איך אנחנו מפתחים יוזמות חינוכיות ותוכניות פדגוגיות, והכל בא בעקבות הניהול העצמי". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

לעומת זאת, מראיונות עולה שגורמי מטה במשרד החינוך לא רואים בעין יפה את מעורבות מנהלי אגפי חינוך בפדגוגיה. כאן ניכרת התפיסה כי משרד החינוך אחראי על הפדגוגיה, ולא רוצים שמנהלי אגפי החינוך ברשויות יתערבו בכך. נראה כי בשנה הראשונה נושא זה לא עלה בעוצמה רבה, אולם עם התקדמות ההטמעה של הניהול העצמי, יתכן קונפליקט בין מנהלי אגפי חינוך לבין גורמים במשרד החינוך, ובפרט המפקחים הכוללים המצויים בקשר שוטף עם מנהלי אגפי חינוך.

*"היום ברשות לא יושבים רק אנשי מנהל כלכלי, יש שם מנהלי בתי"ס לשעבר, שיש להם תפיסה, ויש להם גם אמירה פדגוגית. אבל צריך שיהיה ברור מי מוביל את הפדגוגיה, וזה משרד החינוך"***(מטה)**

ד. שינוי בתפקיד מחלקות ברשות

היכולת של מנהל בית הספר לנהל את התקציב שלו, וכך לשכור לעצמו שירותים שהוא נזקק להם, יוצרת שינוי בתפקיד מחלקות שונות ברשות. מחלקות כדוגמת גינון, חשמל, מיחשוב וכד' סיפקו לבית הספר שירותים כ"לקוח שבוי", לבית הספר לא היתה ברירה אלא להשתמש בשירותיהן. מראיונות עולה כי**עם המעבר לניהול עצמי, מנהל בית הספר יכול לקנות את השירותים הללו בשוק החופשי. המחלקות ברשות הופכות לנותנות שירות המתחרות בספקים חיצוניים**. הן נדרשות לתמחר את השירות בזול, ולבצע עבודה איכותית, אחרת יאבדו חלק מהעבודה. יש כאן פוטנציאל לשיפור השירות שמקבל בית הספר במגוון תחומים, יחד עם פוטנציאל להוזלת שירותים וחיסכון לבית הספר. האם הפוטנציאל לשיפור השירות יתממש, עדיין מוקדם לקבוע.

"ברשות בהתחלה קצת 'זרמו', לא הבינו את המשמעות, ועבר מעט מאוד זמן, כחצי שנה בערך והבינו שאם אתה לא נותן שרות (כמו למשל מנהל המחשוב ברשות) אם אתה לא מספיק מקצועי, אז בית ספר לא ייקח אותך". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

תפיסות לגבי השינוי בתפקיד מנהל בית הספר

במוקד השינוי שיוצר הניהול העצמי נמצא תפקידו של מנהל בית הספר. עיקר המאמצים מכוונים ליצור למנהל בית הספר חופש פעולה ואוטונומיה ניהולית ולתת לו את הכלים שיאפשרו לו למלא את תפקידו ולעמוד ביעדים שלו. אם לפני הניהול העצמי המנהל התמקד בעיסוק בפדגוגיה ובניהול החינוכי, הרי עם המעבר לניהול העצמי הוא נדרש לטפל גם בתקציבים, תחזוקה, העסקת עובדי ניקיון וסיוע וכדומה. המנהל מקבל יותר אחריות, יותר סמכות ויותר תחומי עיסוק. **מרואיינים שונים מתייחסים לכך שתפקיד מנהל בית הספר הופך דומה יותר למנכ"ל של ארגון בשוק הפרטי**.

"היום להיות מנהל, וזה תמיד היה, התפקיד הבכיר במערכת מבחינת האתגר. אתה יכול לקחת את האוטונומיה ו'השמים הם הגבול". היום התפקיד של המנהלים לא פשוט. הוא מתעסק בפדגוגיה וגם בניהול. היום מנהל בית הספר הוא מנכ"ל של ארגון". **(מפקח)**

חלק מהמנהלים רואים זאת בחיוב, וחשים שיש להם יותר אוטונומיה ויותר אפשרויות לממש תכניות חינוכיות - כבר בשנה הראשונה להטמעת הניהול העצמי:

"אני *מרגישה שבזכות זה שהיו לי יותר כלים יכולתי לתת להם יותר אפשור שייזמו פעילויות".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"עיקר העבודה שלי היה 'כיבוי שרפות', והיום יש לי אפשרות להאציל סמכות ולהתפנות לניהול האמיתי של התקציב, וכו'. הסמכויות הורחבו וזה מאוד מעצים, וזה מכריח אותי להעצים אחרים". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

מנהלים אחרים, ביקורתיים יותר ומביעים חשש שבסך הכול מדובר בתוספת עבודה למנהל, בלי שהוא ייהנה מהתוצאות. חלק מהמנהלים סבורים שתפקיד המנהל צריך להישאר בתחום הפדגוגי, וכל השינוי של הרחבת תחומי העיסוק הוא שגוי.

"אני לא רואה איך זה ישרת לי את הפדגוגיה אם אני צינור העברת הכספים, אם אני צינור לעשות הצעות מחיר. אני רק רואה את שעות העבודה שמצפות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"אנחנו אמורים להיות מנהלים פדגוגיים, אך הפכנו להיות מנהלי כוח אדם, פסיכולוגים וכו'. כל העניין של התחזוקה לא צריך להיות בידיים שלנו". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

בהמשך לתפיסות לגבי השינוי בתפקיד המנהל המרואיינים מעלים עוד מספר סוגיות:

התאמת המנהלים לתפקידם: עם הרחבת התפקיד גם להיבטים כלכליים ותפעוליים, מרואיינים שונים מציינים כי למנהלים בדרך כלל אין הכשרה מתאימה לכך. הם צומחים מתוך מערכת החינוך, מוכשרים להוראה וחינוך, וכאן

הם נדרשים לידע כלכלי וליכולות תפעול. יתכן ותידרש למנהלים הכשרה מתאימה. במקביל, חלק מהמרואיינים, בעיקר במטה מדברים על כך שהיום בחירת מנהלים לתפקיד מחייבת התייחסות לקריטריונים של ניהול עצמי.

"נכון להיום זה לא מתאים לכולם. רמת המנהלים לא משביעת רצון. מי שלא יכול לפחות בחזון להתחבר לניהול עצמי לא צריך להיות מנהל. אנשים שמקבלים היום חייבים להיות כאלו שיכולים לעשות ניהול עצמי". **(מטה)**

הכשרת מנהלים: בהמשך לכך עולה צורך בתוספת הכשרה למנהלים, ובעיקר הכשרה כלכלית.

"מנהלים צריכים ללמוד את ההיבט הכלכלי הם לא למדו כלכלה בשום תחום. צריך לחייב ללמוד כמה קורסים בתחומים האלה". **(מפקח)**

עם זאת, חלק מהמרואיינים ובעיקר במטה שמים סימני שאלה על הצורך בהכשרה פדגוגית ייחודית לניהול עצמי. בהמשך לכך יש התייחסות להכשרה בניהול עצמי שבעתיד תהפוך למעשה להכשרה הבסיסית של כל מנהל חדש

"האם לכל רפורמה צריך שיהיה פיתוח מקצועי של מנהלים? השאלה היא האם הדברים האלה הם יותר מחשיפה לאיזה שהם עולמות ידע חדשים, זה לא בהכרח אומר שצריך כאן פיתוח מקצועי של מנהלים". **(מטה)**

נושא זה נידון בהרחבה בפרק העוסק במערך הליווי וההכשרה בניהול עצמי.

אחריותיות: עם קבלת הסמכויות הנוספות, מתחדדת גם האחריות של המנהל להשיג את היעדים שהציב לעצמו בתכנית העבודה. כאן עולה השאלה, מה יקרה למנהל שלא יעמוד ביעדים, או שלא יצליח לנהל את התקציב וייכנס לגירעון? האם נכון להגדיר במסגרת השינוי בתפקיד המנהל, גם סנקציות למקרה שייכשל? האם ניתן לפטר מנהלים שעובדים בניהול עצמי – ונכשלים?

"מנהל בית ספר שנכנס לניהול עצמי חייב להיות בעל אחריות: מנהל כספים, צריך לתכנן. בעבר שילמו עבורו חשמל, מים וטלפון, והיום הוא צריך לנהל את זה בעצמו, הוא צריך לעקוב. זה הוסיף לו אחריות של ניהול וארגון. עדיין לא הגענו למצב של כישלון אבל מנהל בית ספר שלא מצליח לעמוד במשימות האלה המשרד צריך לפעול או שהוא בעצמו יסיק מסקנות". **(מפקח)**

תגמול: מנהלים מצפים לתוספת תגמול בעקבות תוספת האחריות ותוספת העבודה, זוהי ציפייה די שכיחה המועלית על-ידי מספר לא קטן של מנהלים.

"אני רוצה להיות חוצפנית ולהגיד שגם לנו מגיע תגמול כשאנחנו בניהול עצמי. יש פי עשר יותר עבודה". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

תפיסות לגבי השינוי בתפקיד המזכירה בבית הספר

שינוי תפקיד ממזכירה למנהלנית ומנהלת חשבונות: מהראיונות עולה כי בתוך בית הספר מתרחש שינוי בעקבות המעבר לניהול העצמי. נראה שהשינוי הראשון במסגרת המעבר לניהול העצמי הוא שמזכירות בית הספר נדרשו להתחיל לנהל את התקציב לפי כללי הניהול החשבונאי התקין. הם עברו הכשרה ייעודית לשם כך,

והחלו לנהל את חשבונות בית הספר עם ליווי של יועצים כלכליים, ובחלק מבתי הספר באמצעות תוכנות ייעודיות לנושא, כפי שהוגדר על-ידי המינהלת.

כמו כן נדרשת המזכירה לסייע למנהל בתפקידיו החדשים של ניהול ותפעול. הכנת מכרזים והצעות מחיר, בחירת ספקים, ניהול שלהם ותשלום בסוף העבודה. כל אלה תפקידים שנוספו למזכירה. כוונת המנהלת היא להגדיר את המזכירות כ"מנהלניות", וגם להכשירן לתפקיד. בחלק מהרשויות מזכירות יצאו לקורס מנהלניות על חשבון הרשות, וייתכן וקורס כזה יתווסף למודל ההכשרה של מינהלת הניהול העצמי.

"כל הנושא של המזכירות צריך להשתנות. כבר בהגדרת התפקיד שלה, היא לא יכולה להיות מזכירה בהגדרת התפקיד הישנה שלה. הגדרת *התפקיד לא מותאמת למה שהיא עושה היום. היא גם חלק מהניהול הכלכליוגם בביצוע".* **(מפקח)**

התקן של מזכירת בית הספר יהיה תפקיד של מנהלנית. יש כוונה להפוך אותן למנהלניות באמצעות קורס שמרחיב את תפקיד המזכירה.כל אחד יכול לעמוד בזה לפי מה שנראה בשטח". **(מינהלת)**

עומס עבודה: חלק מהמנהלים רואים את תוספת העבודה למזכירות, וחוששים מכך. מתארים עומס עבודה על המזכירה, גם לפני המעבר לניהול העצמי. **עם תוספת התפקידים והמטלות, לא ברור כיצד הן יעמדו בעומס.**

"המזכירה שלי עכשיו התקשרה להגיד לי, היא בקורס מנהלניות בתל-אביב... מה דרשו מהן.... עכשיו זה לא יכול שהיא תעשה גם את זה, וגם תדפיס מכתבים וגם נחמדה וגם טלפונים... משהו חייב להשתנות כדי שהן תהיינה איתנו. כרגע הן במקום שמרגישות מאוד מנוצלות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"תקן מזכירת בית ספר ביסודי אומר שלכל 14 כיתות יש משרה. יש עליהן עומס אדיר. רק לוליינים יכולים להיות בתפקיד". **(מטה)**

עם זאת, יש כאלו הרואים בתוספת העבודה במסגרת הניהול העצמי תוספת שולית, זאת מתוך תפיסה כי גם קודם לכן התבצע ניהול הכספים בתוך בית הספר.

תגמול: רבים מהמנהלים מציינים כי **התגמול למזכירות הוא נמוך מדי, ואינו מאפשר ליצור מחויבות ומוטיבציה לתפקיד**. הם מציינים כי בעקבות תוספת העבודה ושינוי התפקיד (במקום מזכירה - מנהלנית/מנהלת חשבונות) נדרש לתת תגמול גבוה יותר למזכירות.

"גם אבות הבית וגם המזכירות *צריכות לקבל מעמד ותגמול אחר. חד-משמעית".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"לתת להן (למזכירות) תחושה של 'גאוות-יחידה' לבוא מהמקום של אנחנו סומכים עליכן. אבל יש את בעיית התשלום. כי הן יותר אחראיות אך הן לא מתוגמלות על כך". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

הכשרה: במהלך השנה עברו המזכירות הכשרה לניהול החשבונות ולתפקיד המנהלנית. כמו כן הן קיבלו גם ליווי והדרכה מיועצים כלכליים. ההכשרה זכתה למשובים חיוביים (פירוט בפרק ההכשרה), כאשר **חלק מהמרואיינים סבורים שנדרשת הכשרה נוספת**.

עולה גם שאלה לגבי התאמת כוח האדם לתפקידים החדשים והמטלות. חלק מהמרואיינים מתייחסים לכך שיש מזכירות שיתקשו ללמוד את התפקידים החדשים, בלי קשר לאיכות ההכשרה. סוגייה זו בולטת במיוחד במגזר דוברי ערבית.

> "יש לנו בעיה עם *המזכירות, אני לא יודעת אם אני כאילו מוסמכת לדבר על זה אבל הם גם, מאחר וזה עוד מעמסה מבחינת ניהול התקציב".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

> *"המזכירות, אני לא יודע אם זה אצל כולם, לרוב המזכירות מינוי ...., אין להם תעודות, אין להם כלום".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי, דוברי ערבית)**

הסמכה כמנהלות חשבונות: טענה נוספת שעלתה היא שמכיוון שב"מסמך ההבנות" מדובר בניהול חשבונאי, יש צורך שהמזכירות יוכשרו כמנהלות חשבונות מוסמכות. בעקבות זאת יהיה צורך להעלות להן את השכר, אחרת יחפשו עבודה רווחית יותר כמנהלות חשבונות ...

> *"למזכירות בית ספר, 95% מהמקרים, אין בכלל תעודה בהנהלת חשבונות. המזכירות נדרשות לעשות הנהלת חשבונות ללא הסמכה! לעשות בלי להבין זה לפעמים יותר גרוע... אם המזכירות יעשו קורס הנהלת חשבונות, הן יעזבו את העבודה".* **(מינהלת)**

מנגד, עלתה טענה כי בסך הכול, ניהול הכספים איננו בעייתי וההכשרה מספיקה לכך. גם לפני הניהול העצמי המזכירות ניהלו חשבונות בבית הספר, ותוספת העבודה כתוצאה מהגדרות הניהול העצמי איננה גדולה.

> *" התוכנות בנויות כך שהמזכירות לא נדרשות לרשום חשבוניות. נדרשת הבנה של המזכירה יותר ממה שהיתה לה עד היום. הן עוברות הכשרה של 16 ש' שעוסקות בחשבונאות ברמה שהן צריכות לדעת, במה שהן עושות וגם בדברים חריגים... המעבר לניהול עצמי מקפיץ את היקף העבודה, אך לא ברמה שמצריך עוד מזכירה. לא חושבת שצריך שתי מזכירות, חושבת שצריך לרתום את המזכירה, לטפל ביוקרה של התפקיד ובשכר, וזה מה שיעשה את ההבדל. היקף העבודה לא גדל באופן משמעותי".* **(מינהלת)**

תפיסות לגבי השינוי בתפקיד שרת בבית הספר

רק מיעוט מהמרואיינים התייחסו לתפקיד אב הבית בבית הספר, והשינוי בתפקיד במסגרת המעבר לניהול עצמי. מהראיונות עולה כי במסגרת השינוי שיוצר הניהול העצמי, שרת/אב בית יכול להיות גורם בעל חשיבות רבה לבית הספר. שרתים בעלי יכולת יכולים לחסוך כסף רב לבית הספר. אם יש לשרת מיומנות בביצוע תיקוני ואחזקה בסיסית, הוא חוסך את הצורך להזמין בעלי מקצוע לתיקון תקלות קטנות. בנוסף, אב הבית יכול לסייע למנהל לטפל במכרזים השוטפים: איסוף הצעות מחיר, קשר עם ספקים ובעלי מקצוע.

"זה יצר שינוי בכוח אדם. אב הבית הופך ליותר משמעותי, זה 'יד ימינו' של מנהל בית הספר. אב בית טוב שיכול לתקן, לסדר בעצמו, להזמין אנשים". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"גם אבות הבית צריכים לעשות יותר תיקונים, דברים שתחת אחריותם במטרה לחסוך כסף, לרכז הצעות מחיר". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

אם אב הבית מסוגל למלא את התפקידים הללו, הוא נותן סיוע משמעותי למנהל בית הספר ומאפשר לו להתמודד עם תוספת העבודה שקיבל בעקבות המעבר לניהול העצמי. אבל מנהלים שהתייחסו לתפקיד אב הבית הביעו ספק ביכולת של אבות הבית לתת את הסיוע המתבקש. חוסר היכולת לסייע נובע מהכישורים והידע של אבות הבית, אולם לא פחות מכך גם מחוסר מוטיבציה. מנהל מתלונן שאב הבית אצלו מועסק כעובד קבלן, משכורתו נמוכה, ולכן הוא חסר מוטיבציה ולא יוכל (או לא ירצה) לקחת על עצמו משימות נוספות, ולהשקיע כדי לחסוך למנהל כסף או עבודה.

"מישהו שזה התפקיד שלו – לקחת הצעות... כביכול 'אבות הבית' יהיו אמונים על זה. אבל אבות הבית הקיימים אין להם את היכולת והכישורים על מנת לעשות את התפקיד הזה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"איזו מוטיבציה תהיה להם? לי יש אב בית עובד קבלן. איך עובד קבלן עם הגְרוּשים שהוא מרוויח תהיה לו טיפת מוטיבציה לעשות את זה? הוא לא הולך עם הכסף למכולת. אנחנו התרענו ואמרנו שלדעתי מספטמבר צריכים להיות עובדי עירייה מתוגמלים כראוי. כל עובד עירייה אחר מרוויח יותר מהם". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

מראיונות עולה כי אם רוצים לאפשר למנהל לקבל את הסיוע הנדרש מאב הבית, יש לטפל גם באבות הבית. לשכור לעבודה מי שמתאים ובעל הכישורים הנדרשים (תיקונים קלים, יכולת משא ומתן עם ספקים), ליצור מערך הכשרה לתפקיד, ולתת תגמול הולם למי שהתקבל לעבודה. שכר נמוך הוא חסכוני, אבל ברוב המקרים יגרום לחוסר מוטיבציה, כך שאב הבית לא יוכל להיות "יד ימינו" של המנהל.

"גם אבות הבית וגם המזכירות צריכות לקבל מעמד ותגמול אחר. חד-משמעית". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"גם תנאי עבודה, לא רק תגמול. הכשרה מתאימה, ליווי. כמו שאני לא רוצה שיזרקו אותי אחרי שנה אחת בלי ליווי, גם הם (השרתים)". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

מן הראוי לציין כי במהלך שנת תשע"ב לא בוצעה הכשרה לשרתים, וגם לא מתוכננת כזו בהמשך. הנושא נשאר פתוח ליוזמות מקומיות של רשויות ומנהלי בתי הספר.

סיכום התפיסות לגבי השינוי בהגדרות התפקידים

א. תפיסות לגבי שינוי תפקיד המפקח

במהלך השנה הראשונה להטמעת המעבר לניהול העצמי, היו המפקחים מעט "מחוץ" למהלך ההטמעה. הם לא עברו הכשרות ייעודיות ולא תמיד היו מעורבים במשא ומתן מול הרשות. כיום, קיימת הבנה כי נדרשת תשומת לב רבה יותר למפקחים, ומן הראוי לתת להם מקום משמעותי יותר במעבר לניהול העצמי, מכיוון שהם יכולים לתרום לו.

לשינוי בתפיסת תפקיד המפקח יש שני היבטים: תפיסת התפקיד ותוכן התפקיד. בהיבט של **תפיסת התפקיד** מתגבר המתח בתפקידו של המפקח בין פיקוח (inspector) להדרכה (supervisor). קיימות שלוש תפיסות בהקשר זה, החל במעוניינים בשינוי התפקיד מפיקוח להדרכה, דרך הממליצים על שילוב שני התפקידים, וכלה בתפיסה כי התפקיד הוא תפקיד של פיקוח בלבד. בהיבט של **תוכן התפקיד** הדילמה היא האם תפקיד המפקח צריך להיות מצומצם וממוקד בפדגוגיה ובקשר עם משרד החינוך, או שעליו להרחיב את התפקיד ולהיות מעורב גם בהכשרת מורים ובהיבטים הכלכליים של התנהלות בית הספר. גם כאן קיימות תפיסות מגוונות, כשהתומכים בתפיסת תפקיד רחבה רואים במפקח דמות שיכולה להוביל את הטמעת הניהול העצמי. התפיסה המצומצמת משאירה את הפיקוח בתחומים ה"מסורתיים" שלו, וקיימת תפיסה מצמצמת יותר, הסבורה שתפקיד המפקח הופך למיותר בבתי ספר שבהם מוטמע הניהול העצמי. מתפיסה זו מוצע לאפשר למפקח "לשחרר" מפיקוח בתי ספר שבהם מתנהל הניהול העצמי באופן מוצלח.

ב. תפיסות לגבי שינוי תפקיד הרשות

מסמכי מינהלת הניהול העצמי מגדירים שינוי בתפקיד הרשות, כך שתינתן למנהלי בתי הספר יותר אוטונומיה, והרשות תעסוק בליווי ומתן שירותים למנהלים. בפועל, הרשות מוסיפה לשמש כמעטפת לניהול בית הספר, וממשיכה לנהל חלק מתקציביו. כך נשמרת התלות של בתי הספר ברשויות.

עם העברת התקציבים לניהול בית הספר, משתנה **תפקיד הגזבר**, מתפקיד של ניהול התקציבים של בית הספר ואחריות על כל הכספים שלו, לתפקיד של פיקוח ובקרה. הגזברים מעלים חשש כי בתי הספר יתנהלו לא נכון, ייכנסו לגירעונות, והם, הגזברים, יישאו באחריות. לכן מפעילים הגזברים בדרך כלל יועצים כלכליים, רואי חשבון, לבקרה על בתי הספר. תפיסה זו מעמידה אותם פעמים רבות בעמדה המתנגדת למעבר לניהול עצמי.

גם **תפקיד מנהל אגף החינוך** משתנה. מנהלי אגפי החינוך מקבלים את השינוי בדרך כלל בחיוב. הם מתארים פחות עיסוק בבעיות הניהול היומיומיות של בתי הספר, ויותר פנאי לעיסוק בחינוך ובפדגוגיה בבתי הספר. במשרד החינוך, ובעיקר במטה, עולה התפיסה כי האחריות על פדגוגיה היא של משרד החינוך, ולא של מנהלי אגפי חינוך ברשויות. קיים כאן פוטנציאל לחיכוך וקונפליקט, שיכול לפגוע בהצלחת המעבר לניהול העצמי.

עם המעבר לניהול העצמי משתנה גם **תפקיד מנהלי מחלקות השירות ברשות.** הם היו מורגלים לתת שרות לבתי הספר כ"ספק יחיד". בית הספר לא יכול היה לשכור שירותים במקום אחר. עם העברת התקציבים למנהלי בתי הספר, המנהלים יכולים להזמין אנשי מקצוע אחרים כרצונם. מחלקות השרות ברשות יצטרכו להוכיח את עצמן בתחרות (על בסיס עלות ואיכות השרות) אל מול הגורמים החיצוניים.

ג. תפיסות לגבי שינוי תפקיד מנהל בית הספר

תפקיד המנהל נמצא במוקד השינוי של המעבר לניהול עצמי. המטרה היא לאפשר לו חופש פעולה ואוטונומיה רבים יותר, כך שיתאפשר לו למלא את תפקידו ולעמוד ביעדים. אחת הטענות היא שתפקיד המנהל הופך לדומה יותר למנהל בשוק הפרטי. במקום שינהל ויעסוק רק בחינוך ופדגוגיה, נדרש המנהל לעסוק בנושאי ניהול ותחזוקה יומיומיים. חלק מהמנהלים חוששים שזה יגזול את כל זמנם והם לא יכלו לעסוק בפדגוגיה. אחרים שמחים על השינוי ועל תוספת המשאבים וחופש הפעולה.

עולה צורך להכשיר את המנהלים לתפקיד הניהול הכלכלי, שהם לא הוכשרו אליו בעבר. מתחדדת תפיסת האחריותיות – אחריות המנהל להשגת התוצאות, עם אמירות שללא סנקציה למנהל שנכשל, אין משמעות למעבר לניהול עצמי. חלק מהמנהלים עוסקים בשכר ולא בעונש, ומצפים לקבל תגמול נוסף על תוספת העבודה ותוספת האחריות.

ד. תפיסות לגבי שינוי תפקיד המזכירה בבית הספר

תפקיד המזכירה היה הראשון להשתנות, מכיוון שהן עוסקות בניהול התקציב. המזכירה קיבלה תכולת תפקיד נוספת. יחד עם מילוי תפקיד של מזכירת בית הספר היא נדרשת במסגרת המעבר לניהול העצמי לתפקידים של ניהול חשבונות בית הספר, וסיוע כמנהלנית. המזכירות עברו הכשרה לתפקיד. מועלה חשש שהן לא יעמדו בעומס העבודה הנוסף (ובמקביל תפיסה המובעת על-ידי מיעוט מהמרואיינים כי תוספת העומס איננה רבה). מועלה רצון לשפר את התגמול למזכירות, בעקבות תוספת העבודה. ממליצים על תוספת הכשרה למזכירות, כאשר עולה הצעה להכשיר את המזכירות כמנהלות חשבונות מוסמכות, כדי שיוכלו לנהל נכון את תקציבי בית הספר (מה שיחייב העלאה משמעותית בשכרן, משכר של מזכירה לשכר של מנהלת חשבונות מוסמכת).

ה. תפיסות לגבי שינוי תפקיד שרת בית הספר

חלק קטן מהמרואיינים התייחס לשינוי תפקיד השרת בבית הספר. רואים בו פוטנציאל משמעותי לסיוע למנהל בית הספר במסגרת הניהול העצמי. שרת שיהיה בעל מיומנויות טכניות יכול לבצע בעצמו חלק מעבודות התחזוקה ולחסוך למנהל תקציב. השרת יכול גם לסייע בטיפול במכרזים השוטפים באיסוף הצעות מחיר ופיקוח על ספקים ובעלי מקצוע. הוא יכול להפוך ל"יד ימינו" של המנהל. כדי שזה יתאפשר צריכים השרתים להיות בעלי היכולות והכישורים הללו, ובעלי רצון לסייע למנהל. משום כך עלתה הציפייה שהשרתים לא יהיו עובדי קבלן (שיש להם פחות רצון לתרום מעבר לדרישות התפקיד), שיקבלו הכשרה ותגמול הולמים, וייבחרו לעבודה על-פי הכישורים שתוארו למעלה.

בעקבות המעבר לניהול העצמי, קיים פוטנציאל לשינוי בתפקידים של המעורבים בניהול בית הספר. קיים גם פוטנציאל לשינוי במערכות היחסים, ולבניית יחסי אמון ושיתוף פעולה. כדי שאלו יתממשו נדרשת גמישות מצד כל הגורמים, ונכונות לוויתורים הדדיים, ולעבודה משותפת לטובת האינטרס המשותף של הצלחת בית הספר. למינהלת יש תפקיד משמעותי בהעברת מסרים אלה לכלל המעורבים, וביצירת הבסיס, "הכשרת הלבבות", לשיתוף הפעולה הנדרש.

פרק שביעי: תפיסות לגבי השגת המטרות בניהול עצמי

לאחר שבחנו את המטרות המוצהרות והנתפסות בפרק קודם וראינו כי קיימים פערים בין התפיסות הקיימות בשטח לבין המטרות המוצהרות ואלו הנתפסות כמטרות ה"אמיתיות", נבחן בפרק זה כיצד תופסים בעלי התפקידים השונים את המימוש בפועל ואת פוטנציאל המימוש, הן לגבי המטרות המוצהרות המופיעות בתלקיט המעבר לניהול עצמי, והן לגבי המטרות הנתפסות על-ידי המרואיינים.

כיוון שעלו מטרות רבות ובהקשרים שונים, יש צורך במודל מארגן שיאפשר לבחון את מימוש המטרות באופן שיקל על הקריאה וההבנה. על כן נעשה שימוש ב"מודל הלוגי" המוצג בתלקיט המעבר לניהול עצמי,[14] אשר פורט את התפוקות ואת התוצאות הצפויות בניהול העצמי.

"מודל לוגי" הוא כלי שנועד להמחיש באופן סכמטי את מהות התכנית/ הפרויקט. כלומר, את המשאבים שבהם יעשה שימוש, הפעילויות שיבוצעו והשינויים החברתיים שאמורים להתרחש כתוצאה מפעילויות התכנית. השינויים מוגדרים בשתי רמות:

תפוקות – output - התוצרים המידיים של הפעולות השונות שבוצעו (חלקם אמורים לבוא לכדי מימוש כבר בשנת תשע"ב).

תוצאות – outcome – שינוי במצב הנוצר בעקבות פעולות ותהליכים שמבצע הארגון (יתממש בטווח הארוך).

(ההגדרות לקוחות מתוך תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב).

מוקד הפרק הנוכחי הוא תפיסת מימוש מטרות הניהול העצמי, ומכאן שהפרק היה אמור להתמקד רק בתפוקות ובתוצאות, עם זאת, בראיונות עלו מטרות נתפסות, אשר על-פי ה"מודל הלוגי" נמצאות ברמת התשומות, כלומר, שעצם הכנסת המשאבים למערכת שמוצגת במודל כמשאב היא המטרה.

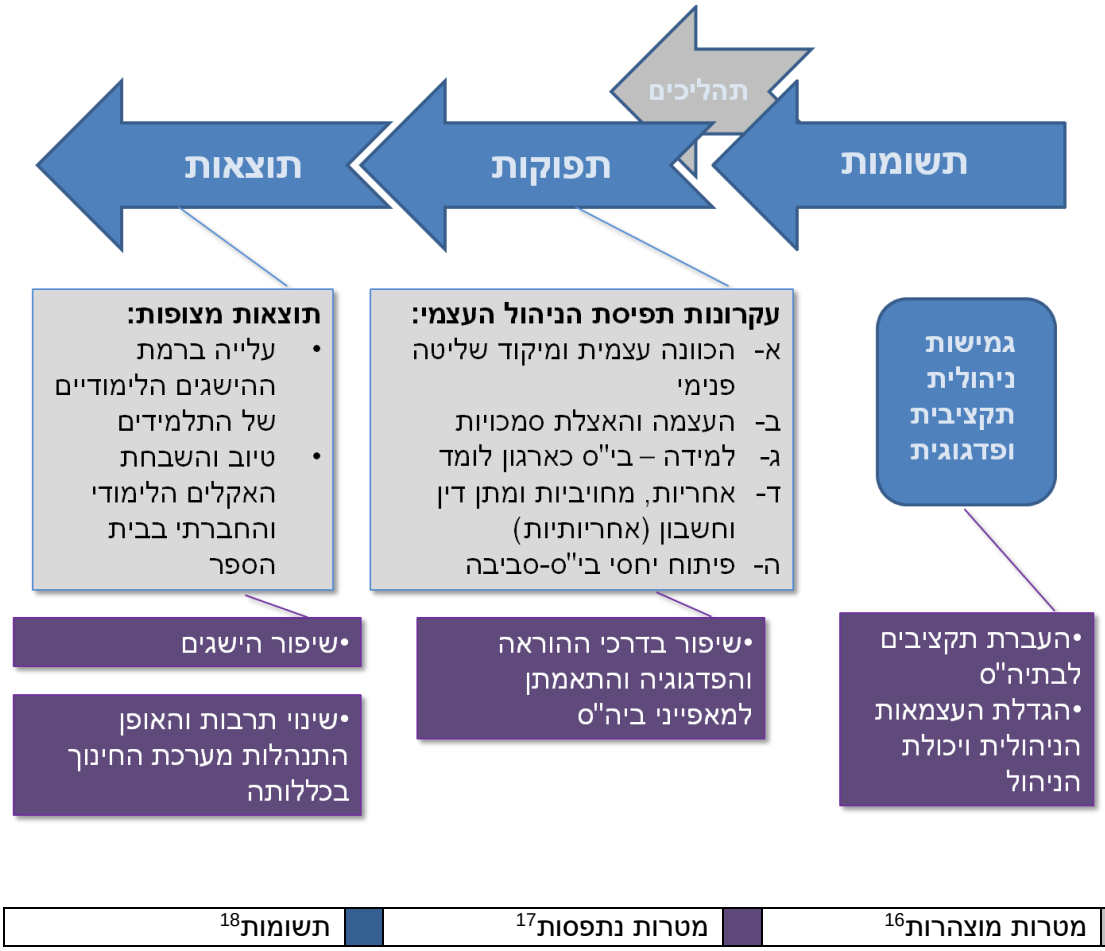
"המודל הלוגי"[15] הוא מודל לינארי מבחינת התקדמות בציר הזמן, ועל כן מאפשר להתייחס למימוש המטרות במהלך בהתחשב בנקודת הזמן שבה אנו נמצאים ביישום הניהול העצמי. התשומות הן המשאבים הראשונים שנכנסים למערכת, ועל כן מטרות ברמת התשומות אמורות להתממש מיד עם התחלת יישום המעבר לניהול עצמי. התפוקות הן מטרות לטווח הקצר, כך שלפחות חלקן צפויות להתממש כבר בשנת תשע"ב. התוצאות הן מטרות לטווח ארוך, ועל כן ההערכה תתמקד בהערכת הפוטנציאל למימושן ולא בתפיסות לגבי המימוש בפועל. הצגת "המודל הלוגי" מאפשרת לנו להתייחס בצורה פשוטה יותר לתנאים הנדרשים כדי להשיג את מימוש הפוטנציאל.

---

[14] בפרק הרקע התייחסנו למודל הלוגי המפורט והמורכב יותר, שכלל גם תהליכים משניים והקמת תשתיות תומכות אשר פחות משמעותיים בהתייחס למטרות.

[15] יש לציין כי לצורך פישוט הפרק הנוכחי, לא נתייחס לפעילויות ותהליכים המופיעים ב"מודל הלוגי", מכיוון שלא עלו מטרות נתפסות הקשורות לתהליכים אלה.

איור 6: המטרות המוצהרות והנתפסות בארגון "המודל הלוגי"



באיור 6 לעיל[19] ניתן לראות באפור את התפוקות והתוצאות שהוגדרו על-ידי מינהלת ניהול עצמי וגורמים במטה אליהן נתייחס כמטרות המוצהרות.

על-פי המודל הרשמי המופיע בתרשים לעיל ניתן לראות כי התשומות מתמקדות במתן גמישות ניהולית תקציבית ופדגוגית. כתפוקות מוגדרים חמשת עקרונות תפיסת הניהול העצמי, ובתוצאות המצופות יש התייחסות לעלייה ברמת ההישגים ולטיוב והשבחת האקלים הלימודי והחברתי בבית הספר.

בסגול מופיעות מטרות הניהול העצמי כפי שנתפסות על-ידי המרואיינים. אל מטרות אלו נתייחס בהמשך כמטרות הנתפסות. בפרק הקודם תוארו חמש מטרות הנתפסות כמטרות המעבר לניהול עצמי על-ידי המרואיינים השונים:

- העברת תקציבים לבתי הספר.
- הגדלת העצמאות הניהולית ויכולות הניהול.
- שיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה והתאמתן למאפייני בית הספר.

---

[16] מבוסס על תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב.
[17] מבוסס על הראיונות שבוצעו.
[18] עפ" תלקיט המעבר לניהול עצמי תשע"ב.
[19] יש לציין כי המודל המופיע הוא חלקי וממוקד במטרות, וכן כפי שצויין בפרק הקודם המטרות הנתפסות הן בחלקן תוצר של השלב שבו נמצא יישום המעבר לניהול עצמי, ועל כן סביר כי המטרות הנתפסות ברמת התוצאות הן חלקיות.

- שיפור הישגים.
- שינוי תרבות ואופן התנהלות מערכת החינוך בכללותה.

ניתן לראות כי המטרות הנתפסות משתלבות בשלבים שונים ב"מודל הלוגי":

כך המטרות הראשונה והשנייה מתוך חמש המטרות הנתפסות משתלבות כתשומות במתן גמישות תקציבית (העברת תקציבים לידי בית הספר), ובמתן גמישות ניהולית ופדגוגית (הגדלת העצמאות הניהולית ויכולות הניהול). המטרה השלישית משתלבת בתפוקות באמצעות חמשת עקרונות הניהול העצמי המהווים שיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה והתאמתם למאפייני בית הספר והמטרה הרביעית משתלבת בתוצאות (שיפור ההישגים). המטרה החמישית לעומת זאת, מהווה מטרה בפני עצמה, ואינה משתלבת במודל הלוגי המוצהר של הניהול העצמי.

נוסף על כך, במודל מופיעה המטרה של טיוב והשבחת האקלים הלימודי והחברתי בבית הספר, אליה לא עלתה התייחסות בראיונות. מטרה זו מתוארת בתלקיט המעבר לניהול עצמי ובפרק הרקע בדוח זה, כאשר באופן כללי, הציפייה היא כי בבתי ספר בניהול עצמי תגבר תחושת ההערכה ושביעות הרצון מבית הספר של התלמידים, המורים וההורים והאקלים הלימודי, החברתי והרגשי ישתפר משמעותית.

פרק זה מחולק לארבעה תתי-פרקים כאשר בתחילה יוצגו שלושה תתי-פרקים לפי המודל: תשומות, תפוקות ותוצאות, כאשר תחת כל שלב במודל נתייחס למטרות המשוייכות לו ולמידת מימושן. בתת-הפרק הרביעי נתייחס לתנאים הנדרשים להשגת המטרות, ובעיקר המטרות ארוכות הטווח כפי שעולים בראיונות.

יש לציין כי הממצאים המובאים בפרק זה ממשיכים את הניתוח שהוצג בפרק תפיסת המטרות, וחלקם תוארו בפרקים אחרים. לכן, במרבית המקרים לא מוצגים הממצאים בפירוט, אלא באופן כללי בלבד, ומנותחים מנקודת המבט של השגת המטרות ופוטנציאל ההצלחה לטווח ארוך. זהו המוקד והערך המוסף של הפרק הנוכחי.

תפיסות לגבי מימוש המטרות המוצגות ב"מודל הלוגי" כתשומות

בחלק זה נתמקד בשתי מטרות נתפסות. כפי שציינו לעיל, מטרות אלו אינן מוצגות כמטרות במודל המוצהר של הניהול העצמי אלא כתשומות המושקעות במערכת החינוך על מנת לאפשר את המעבר לניהול עצמי.

1. תפיסות לגבי השגת המטרה של תוספת תקציב משמעותית לבית הספר

כפי שצויין בפרק הקודם, תוספת התקציב נתפסת כמרכיב מרכזי בניהול העצמי. יש הרואים בה את "חזות הכול", אחרים רואים בה גורם מניע ומשכנע לתמיכה והצטרפות לניהול העצמי, ועוד רואים בה כלי מרכזי שמאפשר השגת מטרות אחרות בניהול העצמי ובעיקר שיפור הפדגוגיה וההישגים.

בפרק זה נתייחס רק לתוספת התקציב כמטרה, ולא לאלו הרואים בה אמצעי לקראת מטרות אחרות, כאשר בהקשר זה מועלות שתי מטרות למעבר לניהול עצמי:

- להגדיל את המקורות התקציביים למערכת החינוך.
- לוודא שהתקציבים שצריכים להגיע לבתי הספר מגיעים, ואינם "נשארים" ברשויות.

א. הגדלת התקציבים לבתי הספר בניהול עצמי

מכיוון שהסדרת התחום הכלכלי תפעולי והסדרת התקציבים הם מהנושאים הראשונים שבוצעו במסגרת הניהול העצמי, ניתן לראות שכבר בשנת תשע"ב הועברו תקציבים נוספים לרשויות שהצטרפו לניהול העצמי. כמו כן, הועברו תקציבים מהרשויות אל בתי הספר שבניהול העצמי. כך ש**העברת התקציבים כבר מתרחשת בשטח**.

מבחינת המנהלים יש כאן שינוי חיובי. מרביתם מרגישים את תוספת התקציב. למעשה, עצם העברת התקציב לרשותם מהווה מבחינתם תוספת תקציב, כי הם מקבלים לניהולם כספים שלא היו בשליטתם לפני כן.

> *"קודם הסתמכתי על תרומות מחוץ למשרד החינוך והעירייה. עכשיו אני מרגישה שאני לא צריכה לעבוד כל כך קשה ולהשיג כסף מבחוץ... אנחנו מקבלים הרבה יותר".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

> *"אם אני אומרים לי קח כסף, אז מה רע? אני מתחיל לעבוד... יש לי כסף".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

העמדה כלפי תוספות התקציב, והאמונה שיהיו אלה תוספות משמעותיות ולאורך זמן, מהווה גורם משמעותי בתפיסה לגבי פוטנציאל ההצלחה של הניהול העצמי. **רבים סבורים כי תוספות התקציב הן משמעותיות, והם מפתחים ציפיות לשנים הבאות, אם כי לעיתים ציפיות צנועות**:

> *"אני מאמינה שאשתחרר מהתחושה של ה'צנע' ומרגישה את זה כבר בתכנית שבניתי לשנה הבאה, אך עדין בלי חלומות".* **(מנהלת בית ספר, ותיקה בניהול עצמי)**

במקומות שבהם הקשר עם הרשות הוא טוב ויש אמון, המנהלים מאמינים שהתקציבים יועברו אל בית הספר, לדוגמה, אומר מנהל:

> *"הרשויות היום מחויבות כלפי בתי הספר, וזה רק ילך ויתרחב ויהיה טוב יותר".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

עם זאת, לא כל הרשויות החלו להעביר את התקציבים לידי בתי הספר, ולא בכל בתי הספר ברורים הנהלים מול הרשות ורמת ההוצאות שבתפעול בית הספר, ועל כן בהקשר זה עולים לא מעט חששות מצד המנהלים:

- חלקם חוששים ש**לא מדובר בתוספת תקציב משמעותית**, ואולי יש כאן רק תוספת עבודה (ניהול כספים) ללא תוספת יכולת משמעותית.
- חשש אחר הוא כי **הוצאות על תשתיות בית הספר ידרשו את מרבית התקציב**. במקרים רבים אין יכולת אמיתית להגדיל את הכנסות בית הספר על-ידי השכרת מתקנים.
- חשש נוסף הוא כי **התקציבים ייפסקו**, על-ידי האוצר או על-ידי משרד החינוך, או שלא יועברו על-ידי הרשויות.

לסיכום, נראה כי **המטרה של הגדלת התקציבים לבתי הספר מתממשת באופן חלקי**, כאשר פוטנציאל המימוש בטווח הארוך לא ברור – העברת התקציבים מתקיימת, אך לא ברור היקף התקציב שיועבר, ועד כמה הסכומים משמעותיים, וכן לא ברורה מידת ההמשכיות.

ב. בקרה ופיקוח על הגעת התקציבים לבתי הספר

מראיונות עולה כי ביישום הניהול העצמי יש מרכיבים רבים של הסדרת נהלים ויצירת מנגנונים למעקב אחר הכספים כגון מאגר המידע הכספי. חתימה על "מסמך ההבנות" יוצרת חוזה מחודש בין הרשות לבין משרד החינוך המעגן את ההתחייבויות הכלכליות של הרשות כלפי בתי הספר ואת מנגנוני התפעול והבקרה על העברות התקציב. במסגרת זו מעוגנים גם סכומים מינימליים שמחוייבים לעבור לידי בית הספר באמצעות הגדרת "סל תלמיד" מינימלי וסל רשותי מינימלי.

נראה כי כיום המינהלת מעורבת ומפקחת על יישום המעבר לניהול עצמי והעברת התקציבים, עם זאת, התמונה המצטיירת מהראיונות מגלה כי **ישנם מרכיבים של בקרה על העברות הכספים בטווח הארוך שנשארו פתוחים או שנשארו בידי הרשות**, כפי שמתאר גורם במינהלת:

> *"המינהלת לא דאגה לבדוק שאכן התקציבים מועברים בזמן לבית הספר. בחלק גדול מהרשויות התקציבים עדיין לא הועברו, למרות שהגזבר חתם שעד 31/7 הוא מעביר תקציב..."* **(מטה)**

כך לגבי התמודדות עם שחיקה ב"סל התלמיד" – **לא מתוארים מנגנונים לבדיקה כי "סל התלמיד" מוצמד למדד**. יתרה מכך, גורמים במינהלת מניחים מראש שהרשויות לא יעלו את "סל התלמיד" לפי המדד כיוון שמשרד החינוך עצמו לא עושה זאת.

> *"הסל לא נבחן כל שנה, הוא מתעדכן לפי שינוי עלויות. חשמל ומים לפי שינויים במהלך השנה ושאר החומרים גם. זה לא יתבצע. הרשויות לא יעשו את זה. לעדכן עלויות לפי מדד? כאשר משרד החינוך לא מעדכן, כאשר הארנונה לא מתעדכנת לפי מדד (אלא לפי חוק)"*. **(מינהלת)**

מהראיונות לא עולה תמונה ברורה לגבי הטווח הארוך - מי אמור לבצע את הפיקוח על העברת הכספים ובאיזו תדירות הבקרה תתבצע, וזאת מעבר למנגנוני הבקרה של הרשות, מי מבקר את הרשות?

ממצאים אלו מעלים סימן שאלה האם המטרה של בקרה על העברת התקציבים לידי בתי הספר אכן תוכל לבוא לידי מימוש בטווח הארוך.

2. תפיסות לגבי השגת המטרה של הגדלת העצמאות הניהולית ויכולות הניהול

המטרה של הגדלת העצמאות הניהולית ויכולות הניהול ממומשת למעשה כשניתנות גמישות ניהולית, תקציבית ופדגוגית למנהל בית הספר - כאשר למנהל יש היכולת לקבל החלטות בנושאים של ניהול בית הספר, תקציב ופדגוגיה.

מהראיונות עולה כי **מנהלים חשים בשינוי ביכולותיהם הניהוליות**. השינוי שהם מדברים עליו קורה בנושא האוטונומיה של המנהל, **הם חשים שיש להם חופש פעולה גדול יותר**, גם אם ייקח עוד זמן עד שידעו מה המצב לאשורו. כך לדוגמה אומרות שתי מנהלות:

"אני יודעת שאני יותר אוטונומית מאשר הייתי (ב)שנה שעברה. אבל (ב)שנה הבאה אני אדע יותר להגיד לך". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"אני רואה את זה כמקום שסומכים עליי, שזו הזדמנות בשבילי, מרחיב לי את האחריות אבל גם את מרחב הפעולה". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

מרואיינים אחרים מטילים יותר ספק ביחס לשינוי בחופש הפעולה של המנהל. הם אינם מצפים לשינוי משמעותי בתחום, ולהגדלת האוטונומיה של המנהלים, מכיוון שקיימת תפיסה שמדיניות משרד החינוך איננה אחידה בנושא זה ובשטח מתקבלים מסרים סותרים. נבחן את מגבלות הגמישות שעולות מהראיונות ביחס לכל אחד מהתחומים: פדגוגי, ניהולי ותקציבי.

א. גמישות פדגוגית

מהראיונות עולה כי בעוד הניהול העצמי נושא את דגל הגברת העצמאות והאוטונומיה, מהלכים אחרים במשרד (כדוגמת המתנ"ה), מצמצמים את סמכויות המנהל ומכתיבים לו את דרך הפעולה שהמשרד חפץ בה.

"הייתה בקשה מאוד ברורה שאנחנו מבקשים להגדיל את עשרת אחוזי הגמישות ובסעיפים מסוימים להגדיל אותה, כי קצת יש סתירה לפעמים בין האזיקים שאנחנו נמצאים בהם, של המתנ"ה... לעומת מה שאנחנו מצפים מעצמנו שנוכל להמציא". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"... בניגוד גמור לתהליכים שהמשרד מוביל במקביל של לצבוע כל שעה, זאת המתנ"ה, אין כמעט בכלל שעות שמנהל יכול להפעיל שיקול דעת שהוא רוצה לעשות כך או אחרת". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

נושא זה נדון בהרחבה הן בפרק תפיסת המטרות של הניהול העצמי, והן בפרק העוסק ביישום והטמעה של המודל הניהולי-פדגוגי.

נראה אם כן כי ביחס לגמישות הפדגוגית תחת המטרה של הגדלת העצמאות הניהולית, מנהלי בתי הספר תופסים את המימוש כחלקי מאוד ובשלב זה אין ציפייה גדולה לשינוי, כך שגם פוטנציאל למימוש בעתיד הוא נמוך.

ב. גמישות ניהולית

מרואיינים רבים מעלים את הקושי להתייחס לגמישות ניהולית, כאשר כל סוגיית כוח האדם בבית הספר אינה בידיים שלהם, ובראשה האחריות על העסקה ופיטורים של מורים.

"....כי אתה לא באמת מנהל אנשים, אתה יכול להיות תקוע עם מזכירה לא יעילה, אב- בית לא יעיל, מורים שאנחנו יודעים זה סיפור אחר... אם אתה לא מנהל באמת אין לך יכולת ניהול אמיתית – לקחת אחריות על האנשים שעובדים תחתיך בארגונך, ואתה לא באמת מנהל כספים אז מה הנקודה?" **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

חלק מהמנהלים מתייחסים לחוסר יכולת לבחור את המסגרות לפיתוח והכשרה של המורים בבית הספר:

"אם כל ההשתלמויות שלי צבועות, והמורה ל-א' יילך להשתלמות במתמטיקה, ובכיתה ב' ילכו להשתלמות אחרת, ויש לך שעות האלה למקצועות כאלה, ואין לך אוטונומיה איך לפתח את הצוות איך שאני רואה ורוצה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

נושא זה נדון בהרחבה בפרק העוסק ביישום והטמעה של המודל הניהולי-פדגוגי.

גם כאן, כמו בהקשר של הגמישות הפדגוגית ישנו מימוש חלקי אך אין ציפייה לשינוי משמעותי. כך ששוב, בתפיסות המרואיינים נראה כי פוטנציאל המימוש בעתיד נמוך.

ג. גמישות תקציבית

מנהלים רבים מתייחסים לאפשרויות להתנהל עם תקציב הניהול העצמי ולחלום חלומות, אך מעטים עשו כבר השנה שימוש בכספים בפועל. תחושה שעולה מחלק מהמנהלים היא שלמרות שמגיע כסף לבית הספר, **הכסף צבוע למטרות מוגדרות, ולמנהל אין היכולת לנהל את התקציב**. כפי שמתארים מנהלים:

"אבל לשאלתך מה חסר לנו – שני דברים: א. כסף. שלא יהיה צבוע יהיו יתרות משמעותיות, שתהיה תחושה שאפשר לעשות עם זה משהו... דבר שני: מישהו בתוך בית ספר שיטפל בזה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"שהמנהל יקבל אוטונומיה לגבי קבלת החלטות בנושאי כספים. דוגמה: כולם מדברים על התלמידים והתלמידים... ואיפה המורים? אנשי הצוות שעובדים כל כך קשה, כל השנה, יש לנו תקציב של ניהול עצמי, אני כמנהלת לא יכולה להרשות לעצמי לתגמל אותם? פעם בשנה? שאני אחליט". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

נושא זה נדון בהרחבה בפרק העוסק ביישום והטמעה של המודל הכלכלי-תפעולי.

נראה כי בשלב זה ביישום הניהול העצמי הגמישות התקציבית תחת המטרה של הגדלת העצמאות הניהולית, כמעט שאינה ממומשת על-ידי מנהלי בתי הספר. מרואיינים רבים רואים פוטנציאל גבוה למימוש עתידי בהקשר התקציבי.

לסיכום, ניכר כי בשלושת התחומים ישנן מגבלות על הגמישות הניתנת.

מראיון עם גורם בכיר במטה עולה כי גם במהות התכנית עצמה קיימת האמביוולנטיות לגבי מידת העצמאות שניתנת למנהלים:

"אני לא מדברת על אוטונומיה, אני מדברת על גמישות. אוטונומיה זה משהו מוחלט, וגמישות זה סוג של מיקוד, אני מאפשרת לך גמישות אבל בתנאי ש... ויש אבני דרך, בקרה ופיקוח, ולכן זה לא אוטונומיה, אני לא רוצה להגיד 'צא לדרך וניפגש בסוף', אני רוצה לבדוק את הדרך". **(מטה)**

ייתכן כי התפיסה של המנהלים מושפעת מנקודת המבט שלהם, יש כאלו שנותנים יותר דגש לגמישות שניתנת ויש כאלו שנותנים יותר דגש לאבני הדרך, הבקרות והפיקוח.

מבחינת הראיונות עם המנהלים נראה כי נקודת המבט של המנהלים מושפעת ממסרים ממטה משרד החינוך אך במקביל יש השפעה לא מעטה של בעלי תפקידים בסביבה הקרובה שנמצאים ברשות, בפיקוח ובמחוז, אשר פועלים בצורה ביזורית יותר או ריכוזית יותר. כך נמצא לדוגמה שהקולות המתייחסים לחוסר גמישות נפוצים יותר במחוז אחד ופחות במחוז השני.

כמו כן נראה כי עולה גם ביקורת על ריכוזיות בעבודת המינהלת עצמה כאשר בראיונות עם חלק מהגורמים עולה תחושה כי **מטה המינהלת לעתים מעורב מדי בתהליכים בשטח ונוגס בעבודת הממונות המחוזיות**.

> *"(מטה המינהלת צריך) לקבוע מדיניות, להטמיע תפיסות, לאפשר, לעשות שינוי בתוך המשרד, לריב על הנושא ש לכוח אדם, לריב על הנושא של הגמישות הפדגוגית. יש רק שדה, המינהלת כשדה. המינהלת הייתה צריכה ליצר את המדיניות, לייצר תפיסות, אבל במקום היא מתנהגת כשדה – היא גוף מבצע. גוף שנפגש עם מנהלים, להיות כאן ושם בישיבות. היא צריכה להבין שזה לא המקום שלה!"* **(מינהלת)**

נושא זה נדון בפרק העוסק בשינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין.

לפיכך נראה כי כיום מנהלי בתי הספר חשים רק באופן חלקי את הגדלת העצמאות הניהולית שלהם, ובעיקר בהקשר של הגמישות התקציבית. התפיסות לגבי פוטנציאל המימוש בעתיד תלויות במסרים המועברים ממטה משרד החינוך, ממינהלת הניהול העצמי ומבעלי תפקידים במחוז, כאשר מדובר במסרים שלא קשורים בהכרח לניהול העצמי אלא מבטאים את הלכי הרוח ומושפעים גם מהקשרים מקומיים.

תפיסות לגבי מימוש המטרות המוצגות ב"מודל הלוגי" כתפוקות

בחלק זה נתייחס למימוש המטרה הנתפסת של שיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה והתאמתן למאפייני בית הספר. שיפור דרכי ההוראה והפדגוגיה באים לידי ביטוי בפועל בחמשת העקרונות לתפיסת הניהול העצמי, שהוגדרו כתפוקות במודל הלוגי של הניהול העצמי:

- הכוונה עצמית ומיקוד שליטה פנימי.
- העצמה והאצלת סמכויות.
- למידה- בית הספר כארגון לומד.
- אחריות מחוייבות ומתן דין וחשבון.
- פיתח יחסי בית ספר-סביבה.

על כן תחילה נתמקד בתפיסות לגבי מימוש בפועל ותפיסות לגבי פוטנציאל המימוש בעתיד של עקרונות אלו. בהמשך נתייחס להשגת המטרה של שיפור בפדגוגיה באופן כללי

1. הכוונה עצמית ומיקוד שליטה פנימי

"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. בית הספר מכוון להצלחת כל פרט ולמתן מענה מיטבי לכלל האוכלוסיות: תת-משיגים, תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, מצטיינים ונורמטיביים". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

חלק מהותי ממיקוד שליטה פנימי והכוונה עצמית היא התפיסה שמוקד קבלת ההחלטות נמצא בתוך בית הספר, כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

> *"אנחנו לא שולטים, אנחנו מייעצים, עוזרים ומסייעים למנהל. יש אוטונומיה ואנחנו מכבדים אותה. אנחנו נותנים למנהל אוטונומיה ומשחררים – אחרת זו לא אוטונומיה".* **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

חלק מהמרואיינים מתארים מצב שבו גיבוש תפיסה חינוכית, סדרי עדיפויות ותכנית עבודה, מתקיימים בבתי הספר כחלק מההתנהלות הרגילה, בלי קשר לניהול העצמי, כפי שמתאר מנהל מחלקת חינוך שאיננו בניהול עצמי:

> *"תכנית עבודה נעשית אצלנו גם ללא ניהול עצמי, יושבים ביחד עם הפיקוח ומאשרים תכניות".* **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

עם זאת, **חלק מהמרואיינים מתארים מצב שבו למנהלים אין אפשרות לקבוע את החזון** החינוכי והארגוני בבית הספר, כאשר הסביבה מכתיבה מטרות ותכנית עבודה:

> *"אולי זה בסדר שיש תכתיבים, אבל מנהל ניכר בזה שהוא מכתיב מה הדרך, מה מתאים לבית הספר שלו, והוא מחליט איפה לדעתו יהיו התוצאות הכי טובות ושם הוא רוצה להשקיע את המשאבים, וכל עוד זה לא קיים אז זה שטויות במיץ עגבניות מבחינתי".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

נוסף לתחושה כי מוקד ההחלטות הוא בתוך בית הספר, בפועל הגמישות התקציבית, הפדגוגית והניהולית אמורה לאפשר למנהל בית הספר מרחב תמרון אשר בא לידי ביטוי בתכנית עבודה מותאמת יותר לבית הספר, וביצירת קישור בין תכנית העבודה לתקציב באמצעות תכנית עבודה מקושרת תקציב.

מהראיונות עולה כי **השינוי המרכזי בתהליך בניית תכנית העבודה בשלב זה של יישום המעבר לניהול עצמי הוא ב"תכנית עבודה מקושרת תקציב",** הנתפס על-ידי המינהלת ככלי מרכזי להשגת התפוקה של מיקוד שליטה פנימי. מדובר בתכנית עבודה אופרטיבית, שמפרטת חזון יעדים ותכנית פעולה להשגתם, תכנית מדידה ומתוקצבת המתנהלת לאורך כל השנה תוך מעקב על התקציב וניהולו. לצורך זה מפתחת המינהלת כלי ממוחשב לניהול התכנית, כלי שעדיין לא היה בשימוש בשנת תשע"ב. **השינוי בתכניות העבודה של בתי הספר,שחל בשנת תשע"ב, בא לידי ביטוי כאשר בבתי ספר רבים בניהול העצמי, נבנתה תכנית עבודה מתוקצבת. תכנית זו היא עדיין אינה "תכנית עבודה מקושרת תקציב" בהתאמה להגדרות המינהלת, אך יש כאן כבר צעד בכיוון**.

"המימוש של 'תכנית עבודה מקושרת תקציב' בשנת תשע"ב הוא חלקי מאוד. במקומות שבהם זה נעשה, נכתב נספח תקציבי לתכנית העבודה, זה עדיין לא 'תכנית מקושרת תקציב'. כלי תוכנה לצורך זה עדיין לא בשימוש". **(מפקח)**

יש לזכור שגם תכנית העבודה אליה מתייחסים היא תכנית העבודה לשנת תשע"ג, שרק תוכננה ואושרה בסוף תשע"ב. התכנית עדיין לא יושמה, כך שכל מקרה לא מדובר על יישום מלא של נושא "תכנית עבודה מקושרת תקציב".

הגמישות של מנהל בית הספר, וחופש הפעולה שלו מהווים מרכיב משמעותי בתפוקה של מיקוד שליטה פנימי והכוונה עצמית. כפי שתיארנו בהתייחסות למטרות הקודמות, **במרבית המקרים מנהלים חשים שסמכויותיהם מצומצמות וחופש הפעולה שלהם מוגבל**. תורמים לתחושה זו התפיסה של מסרים סותרים ממשרד החינוך. אמירה מייצגת של מנהל בהקשר זה:

"בעבר חשבנו שמנהל בית הספר עוסק רק בפדגוגיה ולא היתה לו נגישות לתקציבים. היום פתחו לנו את המשאב הכלכלי וסגרו לנו את הנושא הפדגוגי". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

כל זה תורם להתרשמות כי התפוקה של מיקוד שליטה פנימי מושגת רק באופן חלקי. חלק מהמרואיינים מציינים שמתחילה התקדמות לקראת השגתה, אך זו רק תחילת הדרך וצריך לתת לזה עוד זמן:

"כשהוא (המנהל) נדרש לבנות תכנית כלכלית תלת-שנתית, הוא יושב עם הצוות, הוא צריך לחשוב מה חסר בבית הספר ומה סדרי העדיפויות שלו, ויש לו כסף גם לפדגוגיה. זה עוד לא קורה... זה מתחיל... זה החזון ולשם זה הולך". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה בניהול עצמי)**

לדברי המנהלים, בשלב זה של יישום המעבר לניהול עצמי הם עוסקים בעיקר בהיבטים הטכניים של ההתנהלות הכלכלית, נושא חדש עבורם שלא פשוט ללמוד אותו. **הם כמעט שאינם פנויים לפתח את ההתנהלות הפדגוגית שמיקוד שליטה פנימי הוא חלק ממנה.**

"מסגרת הזמן היא נשארה אותה מסגרת, בתוך זה הדרישות של משרד החינוך לא קטנו אלא נשארו ועלו. בתוך זה נוסף דברים נוספים שלא התעסקנו בעבר – עובדי ניקיון, תשלום, תחזוקה, למצוא חברות ניקיון, לקחת תקציבים, להתעסק בתחומים שלא עשינו... מכרזים, להעסיק אנשים, תוכניות, לבדוק אישורים וכו' ". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

2. האצלת סמכויות והעצמת הצוות

"בית הספר מאמץ גישה ביזורית אשר מתבטאת בתרבות הארגונית ואשר משפיעה על כלל רכיבי הארגון, בין היתר, על אופי מסגרות הפעולה שלו, על תהליכי קבלת ההחלטות, ועל ניהול המשאבים העומדים לרשות בית הספר". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

במסגרת עקרונות תפיסת הניהול העצמי ניכרת ציפייה לתפוקה של העצמת הצוות החינוכי והאצלת סמכויות. בדיוק כשם שבתפיסת הניהול העצמי, מנהל בית הספר מקבל סמכויות וחופש פעולה, כך מצופה שהוא ידע להתנהג באופן דומה אל הצוות החינוכי שלו, ולאפשר להם סמכויות וחופש פעולה. כחלק מהשינוי שיוצר הניהול העצמי מצופה שייוצר בין המנהל וצוות המורים שיח משתף, ותפיסה שהצוות החינוכי שותף מרכזי והכרחי בכל

התהליכים המתרחשים בבית הספר. בראיונות עלו מספר נושאים שבלטו לגבי נושא האצלת סמכויות והעצמת הצוות.

א. ניהול עצמי עד רמת התלמיד

ברמות של המטה והמינהלת, וחלק ממנהלי מחלקות חינוך מדברים על תפיסה של ניהול עצמי שיגיע עד רמת התלמיד. זו תפיסה עקרונית, הרואה את הניהול העצמי כמהלך שאיננו מסתפק בשינוי דפוסי הניהול של מנהל בית הספר, אלא רוצה לראות בו שינוי תרבותי כללי במערכת החינוך. בתי הספר בניהול עצמי, בעלי אוטונומיה, סמכויות וחופש פעולה, ובאותה מידה שיהיו כך גם המורים. **זוהי תפיסה אידיאלית של הניהול העצמי, והמרואיינים שביטאו אותה מודעים היטב לעובדה שזה לא מה שמתרחש בשטח.** חלקם סבורים שזהו תנאי להצלחת הניהול העצמי, ואחרים מבטאים חוסר אמון ביכולת המימוש של תפוקה זו:

> *"אחת המטרות של הניהול העצמי שהוא יגיע למורים כדי שהמורה בתוך כיתתו יהיה מורה אוטונומי. שלא יהיה מצב שהמנהל יבוא ויגיד למורים 'מה התכנית', אלא שהמורים יהיו שותפים לבניית התכנית. הגעתי למסקנה... גם באינטואיציה וגם בהסתובבויות בבית הספר שהמשמעות של הניהול העצמי לא חלחלה למורים, היא נשאר ברמת ההנהלה".* **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

מפקחת אחת דווקא רואה התחלה של הצלחה בנושא זה:

> *"אני יכולה להגיד היום, שלא בכל בתי הספר, אבל יש בתי ספר שרואים בהם ניצנים של הניהול העצמי ברמה של הלומד".***(מפקחת)**

ב. יוזמות של מורים

רבים מהמנהלים מתארים **התחלה של שינוי במערכת היחסים של המנהל עם צוות המורים**. המנהל יכול לאפשר למורים ליזום ולהשפיע יותר על תכניות הלימודים, כי יש לו תקציב פנוי למימוש התכניות. המנהלים מתארים תהליכים של שיתוף והתייעצות עם צוות המורים, כשתוספות התקציב והיכולת לממש תכניות חדשות מהווים מרכיב מרכזי בהתייעצויות. המנהל מבקש מהמורים להציע תכניות ויוזמות חינוכיות, כשהתקציב מאפשר לבצע אותן.

> *"המורים היום מרגישים שאני ממש מתחננת שיבקשו כסף, ואז כולם עכשיו עסוקים בתוכניות, הם רוצים לבנות תוכניות ולקבל".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

> *"השינוי הזה השפיע גם על צוות בית הספר - בחלק מבתי הספר יש יוזמות שצומחות מלמטה".* **(מפקחים)**

ג. שיתוף והתייעצות עם מורים בבניית תכנית עבודה

בתלקיט מתוארים מנגנונים שאמורים לתמוך בשיתופיות בתוך בית הספר, ביניהם מערך ארגוני של שותפות בקבלת החלטות, הגדרה ברורה של התפקידים והסמכויות לצוותי המורים, מסגרות ארגוניות וייזום תכניות, אוטונומיה תקציבית לצוותי עבודה בבית הספר ומימוש סמכויות מנהל בית הספר בניהול ובתמרוץ כוח אדם. בראיונות לעומת זאת, לא עולות התייחסויות למנגנונים אלו. גם **כאשר מרואיינים מתייחסים לאספקטים של שיתוף הצוות אין התייחסות למנגנונים מוסדרים אלא ליוזמות נקודתיות של המנהלים עצמם. מנהלים**

מצידם, מתארים שיתוף והתייעצות עם צוות המורים גם בכל נושאי גיבוש תכנית העבודה: החל בגיבוש החזון, היעדים, תכנית הפעולה, וכלה כמובן ביוזמות חינוכיות. חלק מהמנהלים חשים כי במעבר לניהול עצמי הם קיבלו על עצמם אחריות נוספת של ניהול תקציבים, והם אינם רוצים להתמודד עם זה לבד, ולכן נעזרים במורים. מנהלת אחת תיארה תהליך התייעצות מעניין, שממחיש את רוח הניהול העצמי:

> *"אני נורא דאגתי איך להעביר את התחושות לצוות, ועשיתי תהליך מאוד יפה באחת מישיבות הצוות. נתתי להם תחושה שהם מקבלים סכום של 30 אלף ש"ח במתנה, והם צריכים להציע יוזמות פדגוגיות שיקדמו את בית ספר והתלמידים. אמרתי להם שמתוך זה תחושו גם קצת מהאחריות ומהמחשבות וממה שאני עוברת בתקופה הזאת. היו דברים שעכשיו לקחנו אותם לתוך תוכניות העבודה כשראיתי שזה רלוונטי וחוזר על עצמו אצל כמה אנשים".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

בכל ההתייחסויות של המנהלים לשיתוף מורים, מתוארת הירתמות של המורים לנושא. **מנהלים ששיתפו את צוות המורים זכו לשיתוף פעולה ולא התאכזבו**. המורים הגיבו בחיוב, העלו יוזמות, שיתפו פעולה ותרמו לדיונים על חזון ותכנית עבודה. מתיאורים אלה נראה שהמורים נהנים מהאפשרויות החדשות שמעניק הניהול העצמי, ומגיבים בחיוב לרצון והצורך של המנהלים לשתף ולהתייעץ איתם.

ד. הניהול העצמי כמאפשר "הגשמת חלומות" של הצוות החינוכי כולו

חלק מהמרואיינים מדברים על השיתוף ממש בהתלהבות. הם מתייחסים לשינויים ולאפשרות של המנהל ושל צוות המורים ליזום ולבצע תכניות חינוכיות, כאל התגשמות של חלום. **בתוספות התקציב והתנהלות בית הספר בניהול עצמי הם רואים את האפשרות לחלום ולהגשים חלומות!**

> *"עכשיו מנהלות יכולות לחלום. בואו נחלום ונראה במה אנחנו רוצות להתמקד. יש לי מערכת קהילתית גדולה שמכניסה המון כסף לבית הספר. וכשהתחלנו לחלום מורים העלו רעיונות שלא העזו להעלות בעבר. למשל, השנה הכניסו פעולות אלטרנטיביות שלא יכולתי לתת בעבר, והיום כן יכולה לעשות".* **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

> *"כל הזמן אנחנו משתפים את הצוות, אבל בכל מה שקשור לכספים אנחנו לא כ"כ יכולנו כי היית תלויה אם כן יתנו, לא יתנו, מתי. אז תמיד היינו על בלימה. השנה למשל כשעבדנו על תכנית העבודה לתשע"ג אז יכולתי לאפשר להם (למורים) יותר לחלום. שוב, היינו זהירים ואמרנו שזה חלומות וזה, אבל אני מרגישה שבזכות זה שהיו לי יותר כלים יכולתי לתת להם יותר אפשור שייזמו פעילויות".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

ניכרת כאן תפיסה חיובית של התפוקות של הניהול העצמי. לא מתלוננים על המגבלות, החסרונות והתכתיבים, אלא רואים את הפוטנציאל ונהנים מהאפשרויות החדשות. יחד עם זאת, חשוב לזכור שכל זה נאמר בשנה הראשונה של המעבר לניהול עצמי, ולפני שהגיעו לשלבי הביצוע והמימוש בפועל. בשלב זה חולמים ומתכננים תכניות, המימוש יהיה בשנה הבאה, שנת תשע"ג.

ה. תפיסות המתייחסות לחוסר מימוש התפוקה של האצלת סמכויות והעצמת הצוות החינוכי

אחדים מגורמי מטה ופיקוח, מבטאים התרשמות הפוכה למתואר למעלה, ולפיה **עדיין לא רואים האצלת סמכויות למורים.**

> *"התפיסה שמנהלים מתחילים לשחרר למורים, אני לא רואה את זה, את השרשרת הארוכה הזאת אני ממש לא רואה".* **(מטה)**

> *"בבתי הספר? לא רואים שום שינוי... צריך להגיע עד אחרון המורים, ובינתיים אני לא רואה שזה מגיע".* **(מפקח)**

ייתכן שהתרשמותם נובעת מהתבוננות חיצונית על בתי הספר, וייתכן שהם מתייחסים לנושא של האצלת סמכויות, ולא של שיתוף והעצמת הצוות החינוכי. יחד עם זאת, חשוב לציין שזו איננה התפיסה הרווחת.

בהתייחס למימוש התפוקה של האצלת סמכויות והעצמת הצוות החינוכי מניתוח הראיונות עולה כי יש צורך להתייחס לשני המרכיבים בנפרד – העצמת הצוות החינוכי והאצלת סמכויות. בסך הכול נראה כי בהתייחס להעצמת הצוות החינוכי, ניכרת פעילות חיובית. בעקבות המעבר לניהול העצמי, מתוארים בבתי ספר רבים תהליכים של התייעצות ושיתוף בין מנהל ומורים, יחד עם יוזמות חינוכיות שעולות מהמורים. נראה כי ביחסל**שיתוף והעצמת הצוות החינוכי יש התקדמות לקראת מימוש בבתי ספר רבים**. עם זאת, לא נראה כי פועלים כיום מנגנונים קבועים לשיתוף והעצמה וכי אלו נושאים שמקודמים על בסיס יוזמות מקומיות. בהתייחס לנושא של האצלת סמכויות, התמונה פחות ברורה. **בדרך כלל המנהלים מדברים על תהליכי שיתוף והתייעצות, מבלי שתתקיים לצידם האצלת סמכויות**. נראה שבמגבלות הכלליות שבתוכן פועלים המנהלים, תפיסתם לגבי תכתיבים וצמצום הסמכויות שלהם, גם הם מתקשים "לשחרר" ולהאציל סמכויות לצוות המורים שלהם. נראה כי בתפיסת הניהול העצמי נדרש שינוי תרבות מערכתי, שעל-פי ממצאים אלה עדיין לא בא לידי מימוש.

3. אחריותיות: אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון

"בית ספר בניהול עצמי, בהיותו ארגון עצמאי, מגביר את אחריותו ומחויבותו לתהליכים ולתוצרים החינוכיים שלו ומטמיע אחריותיות בהתנהלותו היום יומית. הניהול העצמי מחדד את ההלימה בין הסמכות לאחריות ומדגיש את מחויבות בתי הספר ל"אחריותיות" (Acountability): אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון. כעומק האוטונומיה והסמכות שניתנת לבית הספר, כך עומק האחריות של בית הספר לעשיית שימוש הולם וראוי באוטונומיה ובסמכות שניתנת להם". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב).**

בית הספר בניהול עצמי נתפס כאחראי לתהליכים ולתוצאות, הן אל מול התלמידים והוריהם, והן אל מול הגורמים הממונים (משרד החינוך והרשות). הערכת ההצלחה של בתי הספר במעבר לניהול עצמי מקושרת למידת השינוי בהישגים לימודיים, באקלים בית הספר ובשביעות הרצון של התלמידים והמורים. תחת הסוגיה של אחריותיות נדון תחילה באחריותיות כתפיסה ניהולית, לאחר מכן נדון בביטויים לאחריותיות, כפי שהם באים לידי ביטוי במסגרת היישום של הניהול העצמי, ולבסוף נדון בתפיסות המרואיינים כיצד האחריותיות צריכה להתממש.

א. אחריותיות- תפיסה ניהולית של אחריות ומחויבות

כפי שציינו, בהגדרת מושג ה'אחריותיות', נוסף לצורך לתת דין וחשבון ולשאת בתוצאות ("שכר ועונש"), ישנה גם תפיסה של אחריות ומחויבות. מדובר בתפיסה העצמית של המנהל, כי הוא אחראי להתנהלות הארגון ולהשגת

היעדים, והוא מחויב לכך. **מנהלים רבים מתארים שזו תפיסתם, והם רואים את עצמם כאחראים ומחויבים להשגת היעדים**.

"אני חושבת שמנהל טוב הוא בא עם האחריות המלאה והתחושה הזאת, אחריות ואחריותיות. יש פה יותר הזדמנויות בסיטואציה הנוכחית שמתבקשות לתת דין וחשבון, לתת הסברים, להפעיל שיקולי דעת, לנמק אותם, לא רק ליזום אלא גם לנמק, להצדיק את הבחירה שלך. זה כולל את הכול". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"להביא תוצאות. לא 'לא לגמור במינוס'. אם עשיתי לפני שבוע מיצ"ב פנימי ויש לי תוצאות שלו, וראיתי שעמדתי ביעד של שיפור עשרה אחוזים של מיצ"ב קודם אז זה חלק מהאחריותיות. העשייה שלי בבית הספר צריכה להיות איפה אני היום ולאן אני צריכה ללכת ואיפה אני עושה את זה. לא רק להגיד איזה כסף צריך בשביל זה, אלא מי השותפים, מי עושה, מתי עושה, מי בודק, כמה בודק. זה אחריותיות". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

עם זאת, ישנם גם **מנהלים שמבלבלים בין אחריות לאחריותיות,** ומתייחסים לאחריותיות בעיקר בהקשר של האחריות שהם חשים על גבם בהתמודדות עם ניהול תקציב:

"(בתשובה לשאלה לגבי מידת האחריותיות בניהול עצמי), שונה, שונה במעט, לא בהרבה אבל השוני הוא, איך אמרו, זה יותר מפחיד, יותר מפחיד...כספים, ניהול הכספים זה לא קל". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

ב. ביטויים לאחריותיות במסגרת הניהול העצמי:

הניהול העצמי מחדד את ההלימה בין הסמכות לאחריות ומדגיש את מחוייבות בתי הספר לאחריותיות כאשר מתוארים בתלקיט ארבעה ביטויים, כלים ומאפשרים לאחריותיות אליהם נתייחס בחלק זה: גישה תוצאתית, מנגנוני הערכה ומעקב בצמתים מתוכננים, מערך נתונים כבסיס לקבלת החלטות ועדה מלווה בית-ספרית:

- **גישה תוצאתית** – על-פי התלקיט, הניהול העצמי מבוסס על הגישה התוצאתית, הרואה בראש התהליך את התוצאות והתפוקות המצופות, והן מכוונות את הפעולות להשגתן. גישה תוצאתית מסייעת לבית הספר לכוון את הפעולות ואת התהליכים לתפוקות ולתוצאות המצופות. **מנהלים רבים תופסים עצמם כאחראים להתנהלות בית הספר ולהשגת היעדים.** עם זאת, עולה **ביקורת כי לא ניתן לדבר על אחריותיות אם בפועל אין השלכות לכשלון של המנהל.**

"אחריותיות זו הציפייה ממנהל שיהיה אחראי על התוצאות שלו. אבל אם אי אפשר לפטר מנהל אז איך אפשר לדבר על אחריותיות? ראיתי הרבה בתי ספר כושלים ומנהלים כושלים שממשיכים בתפקידם. המפקחים נרתעים מלפטר אותם, כי זה תהליך מאוד ארוך ומסובך, ולא תמיד אפשר בכלל לפטר". **(מטה)**

- **מנגנוני הערכה ומעקב בצמתים מתוכננים** – על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי בית הספר אמור לבצע הערכה מעצבת לשיפור התהליכים והתוצרים. **בראיונות עלו מעט מאוד התייחסויות למנגנוני הערכה ומעקב**, כאשר המרואיינים שהתייחסו לתהליכים אלו היו רק מהמטה.

"צריך להיות עם תהליך הערכה מאוד מוסדר ומבוקר. תהליכי הבקרה צריכים להיות כאלה שבודקים את השינוי בעניין המרכזי של תהליכי ההוראה והלמידה בכיתה, ופחות להסתכל על ההיבט הכלכלי והמערכתי. זה צריך להימדד על-ידי י המנהל, כשהמפקח מלווה אותו". **(מטה)**

- **מערך נתונים כבסיס לקבלת החלטות** – על-פי תלקיט המעבר לניהול עצמי מדובר במערך נתונים שנאסף ומעובד באופן שיטתי על-ידי בית הספר, ועל בסיסו מגובשות תובנות וכיווני פעולה. **במהלך הראיונות לא עלתה כל התייחסות למערך נתונים שכזה או לצורך במערך נתונים בהקשר הפדגוגי**.

- **ועדה מלווה בית-ספרית** – בתלקיט מתוארת הוועדה המלווה כגוף מולו בית הספר מציג את התשומות, התהליכים והתוצרים ואשר מאשר את תכנית העבודה הבית-ספרית. ברשויות חדשות בניהול עצמי כמעט שאין התייחסות לוועדות המלוות. ברשויות ותיקות מתוארת פעילות הוועדה המלווה כפורום שבו מוצגות תוכניות העבודה על-ידי המנהלים. **פורום הוועדה המלווה מתואר על-ידי המנהלים ומנהלי אגפי חינוך ברשות פחות כפורום בקרה ויותר כפורום מייעץ ומלווה**.

"כל מנהל בית הספר מגיע לצוות עיר להציג את תכנית העבודה השנתית, והוא מסביר מה היו היעדים, מה ההצלחות ומה הכישלונות. ואם הוא צריך עזרה, הוא צריך לבוא ולבקש את עזרה. אני מאפשרת לו ונותנת לו את הפלטפורמה, אבל לא מחליטה עבורו. הוא רק צריך להגיד מה הקשיים שלו ומה המיפויים שלו, ובמה הוא הולך להשקיע מבחינה כלכלית". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

עם זאת, **בראיונות עם גורמים במטה**, למרות שעולה גם התייחסות לתפקיד המלווה והמייעץ של הוועדה, **הפיקוח נתפס כתפקיד מרכזי של הוועדה המלווה** ופעילותה מהווה מנגנון מרכזי להתמודדות עם הביקורת שעלתה בדוח מבקר המדינה לגבי היעדר פיקוח ובקרה של משרד החינוך. יתרה מכך, הקמת הוועדה המלווה מעוגנת במסמך ההבנות והיא אחד המרכיבים היחידים שמהווים התניה להעברת התקציב ממשרד החינוך לרשות.

"הפיקוח נעשה על-ידי הוועדה המלווה שאותה אנחנו מנסים לקדם, פיקוח חייב לעבוד ביחד עם הרשות המקומית. *מנהל בית ספר נותן דין וחשבון לפיקוח, לרשות ולהורים, באיזשהו מודל שמשנה לשנה הוא מראה שיפור. זו אחריותיות".* **(מינהלת)**

"ועדה מלווה מוגדרת בנספח במסמך ההבנות, אחרי דיונים בוועדת ההיגוי. לא קל ליישם את זה, אבל התחלנו בכמה רשויות. החלטנו להטיל את האחריות בהקמת ועדה מלווה על הרשות כי שום גורם אחר לא יכול. לרשות יש אינטרס מתוך הבקרה התקציבית ומתוך רצון לקדם את החינוך. משרד האוצר דרש שזה יהיה תנאי לתקציב. והכנסנו את זה. העברה תקציבית מותנית בהקמת ועדה מלווה" **(מינהלת)**

הרכב הוועדה המלווה שנקבע במסמך ההבנות וכולל שילוב של כלל הגורמים המעורבים: משרד החינוך, רשות, בית הספר והקהילה, **מייצר גם קשיים**, כאשר לא תמיד הגורמים השונים שמחים לשיתופי הפעולה. כך עולה מדברי מנהל אגף חינוך:

"כדי להיכנס לניהול העצמי, משרד החינוך צריך לתת פתרונות. שיגדיר את תפקיד הועדה. מה שמקומם בוועדה זה נציג ההורים שהוא בעייתי הן מבחינה פוליטית. והוא יוצר המון בעיות. יש איש פדגוגי, נציג הורים והמנהל - זו נציגות שאי אפשר להגיע איתה להחלטות, כי זה גם נציגות זוגית,

אז לא תמיד אפשר להגיע להחלטה. ברגע שיש ועד הורים זה מנטרל את האינטרס המשותף, אז גם אז אי אפשר לקבל החלטות". **(מנהל אגף חינוך ברשות, לא בניהול עצמי)**

מניתוח דברי המרואיינים נראה כי התפיסה הניהולית של אחריותיות כבר מחלחלת בקרב מנהלי בתי ספר, וישנה הבנה של אחריותיות, ובתלקיט אף מוצגים כלים שיאפשרו אותה. אולם ניכר כי מנגנונים אלו עדיין אינם ממומשים.

ג. איך צריך לממש 'אחריותיות'?

כאשר המרואיינים מתייחסים ל'אחריותיות', מרביתם מתייחסים לאופן שבו זה צריך להיות. כלומר, הגם שהתפוקה עדיין לא מתממשת בשטח, יש להם תפיסה ברורה מהי אחריותיות, וכיצד יש לממש אותה. בדרך כלל הם מתייחסים למנגנונים של שכר ועונש.

כפי שתיארנו לעיל, מרואיינים שונים מצביעים על כך שבמערכת החינוך אמנם מקיימים שיח על חזון ויעדים ובונים תכנית עבודה בהתאם, בין אם במסגרת הניהול העצמי או בניהול רגיל. יש לעתים גם תיאור של פיקוח ובקרה על התכנית ובחינה של העמידה ביעדים. אולם, **לתפיסת מרבית המרואיינים**, מאחורי זה **אין מנגנון של "שכר ועונש", כלומר: מי שהצליח אינו זוכה בתגמול, בהכרה ובהערכה, ומנגד, מי שנכשל ממשיך בתפקידו כרגיל.**

היבט נוסף שעולה בראיונות עם מנהלים הוא חוסר יכולתם לפטר מורים שכשלו או לתגמל מורים מצטיינים, **והיעדר אחריותיות ביחסיהם עם המורים**. מרואיינים מביעים תסכול מחוסר הסמכות של המנהל לנהל את אנשיו, ואם אין לו יכולת לפטר או לשכור מורים ואנשי מינהל – כיצד יכולים לדרוש ממנו אחריות על התוצאות?

"מבחינת אחריות ללא ספק זה נותן לנו כאילו עומס על הגב כי אני מתכנן דברים, בעצם אני רוצה ... בתכנון שלי את ההצלחה ... ועניין כספים זה חלק מעט (קטן). ...בהישגים לדוגמה, אני שולט בכספים, אני לא שולט במורים .. שהם נותנים את המקצועות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

בהמשך לכך עלתה טענה מצד המנהלים שאין להם סמכויות בכל הנוגע להפניית תקציבים לצורך תמרוץ כוח האדם:

*"כל המנהלים פה, תאמיני לי, כל שנה חנוכה-פסח, קונים למורים מתנות וכל מיני כאלה. תמיד זה יוצא מהכיס שלנו, ממקור אחר זה לא יכול לצאת. למה דרך ניהול העצמי, בתקציב בית הספר, פעם בשנה שהמנהל יחליט – רוצה להוציא את הצוות לטיול, למסעדה, למה לא? את מי זה מעניין?"***(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

ברשויות מביעים את אותה הבעיה אל מול מנהלי בתי הספר: אין ביכולתם לפטר מנהלים כושלים או לתגמל מנהלים מצטיינים. מטה משרד החינוך וחוקי העבודה שולטים בניהול כוח האדם במערכת החינוך, וכך למעשה מושג ה'אחריותיות' מאבד משמעות. כאילו היו שואלים המרואיינים: מהי אחריותיות ללא סנקציה, וללא תגמול? איך באה לידי ביטוי המחויבות לתת דין וחשבון? חשוב לציין, **כי מרבית המרואיינים מתייחסים ל'אחריותיות' רק בהיבט הכישלון והסנקציה,** איך להעניש את מי שנכשל במימוש אחריותו. **כאשר הצד החיובי של ה'אחריותיות', כיצד לתגמל ולהוקיר את מי שהצטיין והצליח במימוש אחריות, עולה הרבה פחות בראיונות.**

"אחריותיות זו הציפייה ממנהל שיהיה אחראי על התוצאות שלו. אבל אם אי אפשר לפטר מנהל אז איך אפשר לדבר על אחריותיות? ראיתי הרבה בתי ספר כושלים ומנהלים כושלים שממשיכים בתפקידם". **(מטה)**

אפשרות לסנקציה שאיננה דווקא פיטורים, היא ההצעה להשתמש בתקציבי הניהול העצמי כ"שוט" העומד מאחורי מימוש הניהול העצמי ומאחורי השגת יעדים ותוצאות רצויות.

"צריך שיהיו סנקציות למי שלא מצליח. מי שקיבל תוספת, והנה לא עשה מה שצריך, בסוף שנה, עם התראה, ואם זה חוזר, אז לא נותנים את הכסף, מוציאים את הניהול העצמי וחוזרים לאחור. צריך להגדיר טוב מאוד שבשביל לקבל את הכסף צריך להזיע, צריך להצליח. להגדיר נורמות להצלחה ולבנות את המנגנון הזה". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

מנגד, יש בודדים הרואים את עצם קיומם של מנגנוני דיווח ומעקב על הישגים ועמידה ביעדים כמספקים, ללא צורך בסנקציה ברורה:

"למנהל היום יש את העניין של האחריותיות. הוא לא יכול להגיד 'לא הצלחתי' וכו', בלי לתת דין וחשבון. והוא צריך לתת את זה לי ולמפקחת". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

ייתכן שההנחה המובלעת מאחורי תפיסה זו היא שלמרות שאין מנגנון מוחשי וברור של "שכר ועונש", הרי שבטווח הרחוק מנהל כושל לא יישאר בתפקידו, ומנהל מצליח יתוגמל בסופו של דבר.

התייחסות לנושא של מגבלות האחריות על כוח אדם נדון בהרחבה בפרק המתייחס ליישום והטמעה של המודל הניהולי-פדגוגי.

ד. מימוש התפוקה של 'אחריותיות'

מניתוח דברי המרואיינים מצטיירת תמונה כי **תפוקת ה'אחריותיות' איננה מושגת במלואה**. נראה כי תפיסה של מחוייבות ואחריות מחלחלת בשטח וכן מתקיימים מנגנונים של הצבת יעדים ובניית תכנית עבודה, ולעתים גם בחינה של עמידה ביעדים והשגת מטרות, בעיקר במשולש שבין מפקח, מנהל מחלקת חינוך ומנהל בית הספר. עם זאת, **מנגנוני "שכר ועונש" שיהוו את הסנקציה (או הגמול) למקרה של כישלון (או הצלחה) חסרים**, ונראה כי היעדרם מפחית מערך המושג לתפיסת חלק מהמרואיינים. בנוסף, מנהלים מרגישים כי בשלב ראשוני זה הם עדיין לא נבחנים במבחן התוצאה ועל כן אין עליהם את המשקל של אחריותיות במלוא כובדו:

תחושת האומץ, הכובד לתשאול העצמי, גם תשאול ... אני כבר מוכנה ... אבל עדיין אני לא בעוצמת לחץ כי עדיין אין לי תוצאות שאני יכולה לבדוק את עצמי תכנון קבלת החלטות מול, מול ביצוע ..." **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

4. פיתוח יחסי בית ספר סביבה

"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". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

במסגרת הניהול העצמי, מוגדר פיתוח הקשר של בית הספר עם הקהילה כאחד מעקרונות התפיסה. היו מספר מרואיינים במטה, שציינו את זה כחלק מהניהול העצמי:

"ניהול עצמי אמור להביא לכך שהמנהלים יהיו ושבתי הספר יהיו: מיוחדים, שיחדשו, שיהיה שיח טוב בין המורים, שיהיה שיח עם הקהילה. יש כאן בשורה". **(מטה)**

אבל בראיונות עם אנשי השטח – מנהלים, מפקחים ומנהלי אגפי רשויות, לא עלתה סוגיה זו כסוגיה משמעותית. לעתים הקשר עם ההורים הוזכר על-ידי מנהלים ומנהלי מחלקות חינוך, בעיקר סביב הנושא הכלכלי. כשדיברו על ההתנהלות התקציבית הוזכרו תשלומי הורים כגורם משפיע בעניין זה. גם האפשרות להשכיר מבנים ושירותים בבית הספר תלויה ביכולת הכספית של הקהילה הסובבת.

כחלק ממהלך המעבר לניהול עצמי בבית הספר, רוב המנהלים כלל לא התייחסו למעורבות ההורים והקהילה, לא נראה שהם תופסים את העניין כקשור לכך. שני מנהלי אגפי חינוך הזכירו את מעורבות ההורים בהקשר של המעבר לניהול עצמי, כגורם שמהווה טיעון נגד הכניסה לניהול העצמי. הם התייחסו למעורבות ההורים באופן שלילי. הם היו מודאגים מהמנגנונים שמגדיר הניהול העצמי, אשר מגבירים לדעתם את מעורבות ההורים. בעיקר מוטרדים מהשתתפות נציגי הורים בוועדה המלווה, כך שהם נחשפים לתקצוב בית הספר ויכולים להשפיע על תכנית העבודה של בית הספר.

"הקימו ועדה שבה שותפים ההורים, בית הספר, העירייה ודאגו לציין שלעירייה לא יהיה רוב בוועדה... זו וועדה שבה בעל המאה הוא לא בעל הדעה. ויש שם (בוועדה) ועד הורים שדנים בכל הכספים ובהחלטות פדגוגיותמול ההורים, וכל חבר וועדה רשאי להזמין גורם חיצוני כיועצים חיצונים וכו'.ממתי וועד הורים אמור להיחשף לכל הדוחות הכספיים וההחלטות הפדגוגיות?" **(גזבר ברשות, לא בניהול עצמי)**

מנהל אחד שהתייחס לנושא העיר:

"יש גם הורים שהם מנהלי חשבונות. הורים שיהיו הורים. לא רוצה שיראו לי את החשבונות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

ברשות אחת דוברת ערבית תואר הקשר עם הקהילה כמעצים את בתי הספר ואת הצלחת הניהול העצמי. הקשר בין אגף חינוך, בתי הספר והקהילה לא החל עם המעבר לניהול העצמי, היה קשר הדוק גם קודם לכן. עדיין, עם ההחלטה על המעבר לניהול העצמי, התחזק הקשר והועצם. לדברי **מנהל אגף החינוך, במקום שבו קיימים קשרים טובים של בית הספר עם הקהילה, המנגנונים של הניהול העצמי תורמים לקשר ובית הספר נתרם ממנו**. מדובר על היבטים כספיים, כאשר ההורים מוכנים לתרום לבית הספר מכיוון שהם רואים שגם הרשות תורמת וגם בית הספר משקיע מתקציביו, השקיפות מונעת התנגדויות. כמו כן, מדובר על מעורבות בית הספר בחינוך מערכתי בקהילה, שיתופי פעולה והמשכיות של החינוך.

"לניהול העצמי שותפים גם ההורים גם צוות המורים וגם המנהל. צריך להגדיר נהלים ותכנים. הניהול העצמי בא עם אג'נדה ליצור שותפות גם בתוך בית הספר, יותר מחויבות, יותר שיתוף של כולם"... "מנהלת שנכנסה למבנה מאוד ישן ומתפורר שיפצה כיתה אחת מהתקציב שלה. כינסה את

ועד ההורים ואמרה אני יכולה לעשות עוד3 -4 כיתות מהתקציב שלי, הרשות הוסיפה עוד 150 אלף, ואז ועד הורים אמר אנחנו נביא בעלי מקצוע, וככה שיפצו את כל בית הספר. לפני זה ההורים היו אומרים: 'מה אנחנו כספומט? שהעירייה תשפץ'. הניהול העצמי שם את המנהל במקום אחר מול ועד ההורים". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה, דוברי ערבית)**

ניתן לראות כי **התפוקה של שיתוף פעולה בין בית הספר וגורמי הקהילה עדיין לא מתממשת במסגרת המעבר לניהול עצמי**. במקומות שהדבר מתקיים, הוא לא נתפס כקשור לניהול עצמי, ולעתים המנגנונים שמציע הניהול העצמי למעורבות ההורים בניהול בית הספר מרתיעים רשויות מלתמוך במעבר. נראה כי בשלב זה בהטמעת המעבר לניהול עצמי, הקשר עם הקהילה עדיין אינו משמעותי והוא מעורר בעיקר חששות.

5. בית הספר כארגון לומד

"בית ספר בניהול עצמי עוסק בלמידה ארגונית מתמשכת. בית הספר יוצר תרבות של צמיחה, שאיפה להתמקצעות, מומחיות וקידמה. בית הספר מפתח ומקיים מערך למידה פנים בית-ספרי כחלק מתרבות הארגון בהתאם לצרכים שזיהה ובהתאם ליעדים שהציב. בית הספר בניהול עצמי פועל לקידום מקצועיות המורים וההנהלה, ולשיפור איכות ההוראה. בית הספר מפעיל פרקטיקה של קהילה לומדת שבה קיימת הערכה לידע הקולקטיבי והמעשי של המורים. המורים דנים באופן שיתופי בעבודתם, מנתחים אירועי הוראה, בוחנים עדויות בדבר היחס והקשר בין עבודתם לבין הישגי התלמידים ומנסחים תובנות בהקשר, עושים שינויים לשיפור ההוראה והלמידה של התלמידים ומפתחים ידע חדש על בסיס התנסותם. קהילה לומדת מהווה מקור ובסיס לשותפות מלאה של כל משאבי האנוש בבית הספר". **(תלקיט המעבר לניהול עצמי, תשע"ב)**

במסגרת הניהול העצמי הוגדרו מספר כלים שבאים כדי לתמוך ולאפשר התפתחותה של תרבות למידה זו, וביניהם שעות להכשרה פנים בית-ספרית ושובר ההדרכה (אפשרות להזמין לבית הספר הדרכה בהתאם לצרכים והרצונות של בית הספר). כמו כן הוגדרו שעות מומחים ומשאבים נוספים. אלה לא הופעלו בשנת תשע"ב באופן מלא, ולעתים לא הופעלו כלל.

בראיונות במחקר ההערכה לא הופיעו כלל התייחסויות לתפוקה של בית הספר כארגון לומד. נראה כי אף אחד מהגורמים עדיין לא הפנים נושא זה כנושא מהותי לניהול העצמי.

נשמעו קולות בודדים בקרב מרואיינים המתייחסים לצורך ללמוד ממודלים בבתי ספר אחרים של הניהול העצמי:

"הייתי מקווה שיהיה מפגש אחד שיחשפו בוא נגיד דגמים, סיפורי הצלחה של בתי ספר אחרים על מנת להרגיש את זה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"מובילי פדגוגיה, מי שיעשה מהלך משמעותי, אנחנו נדחוף אותו קדימה ונלמד גם אחרים, וככה יצמחו מודלים ותכניות מהשטח". **(מטה)**

"לקחת בתי הספר שמזהים אותם כבתי הספר שעובדים לפי החזון של הניהול העצמי וללמוד מההצלחה שלהם. ללמוד מה היה שם שזה התאפשר. למידה מבפנים מתוך העיר וגם למידה מבחוץ". **(מפקחים)**

מכיוון שהניהול העצמי מצוי בשלב ראשון של הטמעה, והגורמים המעורבים בו עסוקים בעצמם בתהליכי הכשרה ולמידה, עדיין אין התייחסות לתהליכי למידה ארגוניים מתמשכים (ואולי מוקדם מידי לצפות לכך). בכל הקשור לתרבות של למידה ארגונית בבתי הספר, אין לכך התייחסויות כחלק מהניהול העצמי.

לסיכום, בהתייחס לתפוקות של חמשת העקרונות לניהול העצמי, יש ציפייה שהם יוכלו ליצור שינוי באופן התנהלות בתי הספר. אולם בהתייחס לכלל השינויים הללו, יש המציינים שהשלב הנוכחי עדיין מצוי בתחילת הדרך, וייקח עוד זמן עד שיוטמע:

> *"בסופו של דבר רוב המנהלים יוכלו לפתח ניהול עצמי מוצלח, חלקם יצטרכו תהליך יותר ארוך וליווי צמוד של מפקח עד שיגיעו לשם".* **(מטה)**

יחד עם זאת, נראה כי התפיסה הרווחת היא **שתיתכן הצלחה במטרה של שינוי אופן התנהלות בתי הספר**. זה לא אומר שדפוס הניהול יהיה בדיוק כפי שמוגדר על-פי חמשת העקרונות לבתי הספר המפורטים בתלקיט המעבר לניהול העצמי, אבל קיימת ציפייה בקרב המרואיינים לשיפור בדפוסי הניהול, שיפור שלא נעשה רק לטובת הניהול, אלא מהווה אמצעי להשגת המטרה של שיפור בפדגוגיה. מטרה זו שאיננה מהווה חלק מהתפוקות במודל הלוגי, הוזכרה רבות על-ידי המרואיינים, ונתפסת כמטרה משמעותית של הניהול העצמי. הפרק הבא בוחן את התפיסות לגבי השגתה.

6. תפיסות לגבי השגת המטרה של שיפור בפדגוגיה

בשלב שבו בוצעה ההערכה (תשע"ב), נראה כי השיח המרכזי של מנהלי בתי הספר מתמקד יותר בהתמודדות עם ההיבט התקציבי והכלכלי. **יש מנהלים (מעטים) המדברים על שינוי שכבר קורה בפדגוגיה, ואחרים המכינים תכניות לשנה הבאה ומצפים שהשינוי יקרה רק אז.**

> *"החיבור בראייה של פדגוגיה היה מאוד מחזק ונותן מענה לקדם את בית הספר בצורה טובה יותר"*
> **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

חשוב לציין כי מרבית המנהלים אינם חשים שיש להם צורך בהכשרה מיוחדת לשיפור הפדגוגיה בעקבות הניהול העצמי, אלא רק בחלק התקציבי: הכרת כללי ניהול תקציב, קליטת תוכנה לניהול תקציב ובניית תכנית עבודה מקושרת תקציב, בכל אלה נדרשת הכשרה למנהלים. בנושא הפדגוגיה הם חשים בטוחים בעצמם, ובטוחים שידעו לנתב את התקציבים לשיפורים הפדגוגיים הנכונים.

פוטנציאל מימוש המטרה של שיפור הפדגוגיה בטווח הארוך

ברוב המקרים המרואיינים מביעים אופטימיות באשר לפוטנציאל ההצלחה של השיפור בפדגוגיה בטווח הארוך. חלקם מביעים את התפיסה שזו המטרה המרכזית של הניהול העצמי, ובלעדיה אין לו ערך. אם כך, יש אמונה כי יתקדמו לכיוון זה. אחרים סומכים על המנהלים שידעו למצוא את הדרך הנכונה ולהשתמש במשאבי הניהול העצמי לצורך זה. גם המנהלים עצמם, מביעים ביטחון עצמי ביכולתם, אם רק ימשיכו לתת להם את הכלים המתאימים. הם מודעים לתוספת התקציב והגמישות בניהול התקציב שהם מקבלים, וסבורים שיצליחו לממש איתם שיפורים בפדגוגיה.

"זו הזדמנות נהדרת! שינוי משמעותי, פעם ניהול עצמי היה העברת משאבים לבית ספר ללא קשר לפדגוגיה, כאן יש לפדגוגיה מקום, והשטח מבין את זה". **(מטה)**

"הניהול העצמי עוזר לך לקחת תקציבים שפעם לא היו לך בית הספר ולתת אותם לצורך שעות ולצורך תכנים פדגוגיים". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

בהקשר זה, שוב נציין את החששות כי אם ייפסקו התקציבים, עלולה להיפגע הצלחת הניהול העצמי. וכן, את האמירות הרבות לגבי מסרים סותרים ממשרד החינוך, שלא מאפשרים באמת גמישות פדגוגית, מה שיכול לפגוע ביכולת המנהלים וצוותי המורים לממש את התפוקה של שיפור הפדגוגיה.

תפיסות לגבי פוטנציאל מימוש המטרות המוצגות ב"מודל הלוגי" כתוצאות

עד כה התייחסנו למטרות שמוגדרות כתשומות או כתפוקות בתלקיט המעבר לניהול עצמי, וככאלו היו אמורות להיות בשלבי יישום חלקיים אם לא מלאים. בחלק זה נתייחס למטרות שהן חלק מתוצאות המודל וככאלו צפויות להתממש רק עם יישום מלא של המעבר לניהול עצמי, אשר עדיין לא התקיים במהלך ביצוע ההערכה בתשע"ב.לפיכך החלק הנוכחי יתמקד בתפיסות לגבי פוטנציאל המימוש של שתי מטרות: קידום ההישגים וטיוב והשבחת האקלים הבית-ספרי, והתייחסות למימוש בפועל תהיה רק אם יעלו התייחסויות למימוש כבר בשלב זה של הטמעת המעבר לניהול עצמי.

1. תפיסות לגבי השגת המטרה של קידום הישגים

הסוגיה של קידום הישגים כמעט ולא עולה בראיונות. בשלב הראשוני הנוכחי של הטמעת הניהול העצמי, נראה כי המרואיינים אינם רואים את המטרה הסופית של הניהול העצמי כמוחשית. הם עסוקים כיום בהתמודדות עם ההטמעה הראשונית: היערכות בית הספר לניהול הכלכלי, והיערכות לבניית תכנית עבודה, תקצוב הניהול העצמי ומימושו.

כפי שצוין בפרק תפיסת המטרות, אזכור של המטרה של קידום הישגים ואמונה שהניהול העצמי יתרום לה מופיעה רק אצל מספר קטן של גורמי מטה, ואצל גורמי מינהלת. נושא ההישגים אינו מוזכר כלל על-ידי מנהלים ומפקחים, ומוזכר על-ידי מנהלי אגפי חינוך בודדים. נראה כי ככל שהמרואיינים נמצאים קרוב יותר לעשייה בבתי הספר, כלומר נמצאים יותר בשטח, בולטים עבורם יותר מאפייני הניהול העצמי שמוטמעים בבתי הספר (תקציבים, תכנית עבודה), ופחות המטרות לטווח הרחוק.

עם זאת, המרואיינים מעלים ביקורת כללית על הדגש הרב שניתן למדידת הישגים במערכת החינוך, אשר מוביל לכך שיש פחות למידה:

"אם זה הגל ששוטף אותנו והוא חזק מאוד מאוד מאוד וגם הדרישה לראות תוצאות, לראות מספר, שזה מתבטא במספרים אחרים שדיברנו עליהם, של עלייה באחוז התלמידים המאובחנים, בגידול – זה סטטיסטיקות. המערכת בסוף מנצחת. רוצים לראות עלייה בנתונים בטור ימין – אז יהיו יותר בטור ימין. יותר ליקויי למידה שלא נכנסים לסטטיסטיקה הזאת... כלומר, יש מגמה ברורה של

*סטנדריזציה, עקיפה של המשרד בכל התחומים. וזה מעלה את השאלה מה הטעם בניהול עצמי אם הוא לא מאפשר... זה לא רק תשלומים, אין דבר כזה בלב"ס, אין כלום..."***(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

*"צריך לעבוד חזק עם המפקחים: הם לא צריכים לנזוף 'הציונים של המיצ"ב הם ככה וככה נו נו נו', אלא לבוא ממקום של איך משפרים. אבל זה לא יעזור לנו, זה לא יקרה... זה מכל הכיוונים, הטירוף הזה של ההשוואות האלה למבחנים כל היום. אבל זו לא הלמידה עצמה!"***(מטה)**

לאור האמור לעיל, **קשה להעריך את פוטנציאל ההצלחה למטרה של קידום הישגים. המרואיינים כמעט ולא מתייחסים אליה.** וכאשר ישנה התייחסות אז היא כביקורת על הדגש הרב שניתן למדידת הישגים במערכת החינוך. במידהוהרציונאל של הניהול העצמי נכון, אזי השגת מטרות הביניים, קרי, מימוש חמשת עקרונות הניהול העצמי ושיפור הפדגוגיה, תוביל אל המטרה הראשית. וכפי שציינו לעיל, בהתייחס למטרות הביניים (התפוקות) התפיסה הרווחת היא שיש פוטנציאל להצלחתן (בהינתן תנאים מסוימים), כך שניתן לשער כי בהמשך תתפתח אמונה גם בהשגת המטרה המרכזית.

2. תפיסות לגבי השגת המטרה של טיוב והשבחת האקלים הבית-ספרי

המטרה של טיוב והשבחת האקלים הבית-ספרי מופיע במודל הלוגי לניהול עצמי שנקבע על-ידי המנהלת אשר מופיע בתחילת פרק זה וכן בהרחבה בפרק הרקע. עם זאת בראיונות לא עלתה לכך כל התייחסות. נראה כי מטרה זו מאוד רחוקה מהמוקד שבו נמצא יישום הניהול העצמי כרגע- הטמעת המודל הכלכלי-תפעולי, ועל כן אפילו לא עולה כמטרה ארוכת טווח על-ידי המרואיינים.

3. תפיסות לגבי השגת המטרה של שינוי תרבות, ביזור, האצלת סמכויות בכלל מערכת החינוך

מטרה זו אינה מוזכרת במודל הניהול העצמי ועל כן ההתייחסות אליה היא מחוץ לטרמינולוגיה של "המודל הלוגי". נראה כי המרואיינים מתייחסים אליה כמטרה לטווח הארוך אם כי היא לא בהכרח תוצר של מודל המעבר לניהול עצמי, אלא נתפסת כתהליך שחייב לקרות במקביל ליישום המעבר לניהול עצמי על מנת שיהיה ניהול עצמי מוצלח.

שוב, בדומה למטרה של קידום הישגים גם מטרה זו מוזכרת בעיקר ע"י גורמי מטה ומינהלת. הם רואים בניהול העצמי הזדמנות לשינוי של תרבות ארגונית, ולעבודה נכונה ויעילה יותר בכל מערכת החינוך מתוך הנחה כי בקרבת התלמיד ההחלטות הנוגעות לחינוך שלו, נכונות יותר. עם זאת, הם מודעים לקושי הגדול הכרוך בשינוי תרבות ארגונית ולא בטוחים בפוטנציאל ההצלחה.

"בעיני *יש כאן הזדמנות נהדרת. הזדמנות לעשות במשרד החינוך תכנית שתחזיק הרבה זמן ותעשה שינוי אמיתי...(אבל) יש הרבה תפיסות שמחוברות במשרד החינוך, וחלקן סותרות את התפיסה של הניהול העצמי, ולכן אני זהירה".* **(מטה)**

"אני לא מאמין שהמפקח בגלל שהמנהל שלו בניהול עצמי יגיד: 'וואלה, עכשיו תגיד לי מה אתה רוצה ואני אהיה שם איתך'". **(מטה)**

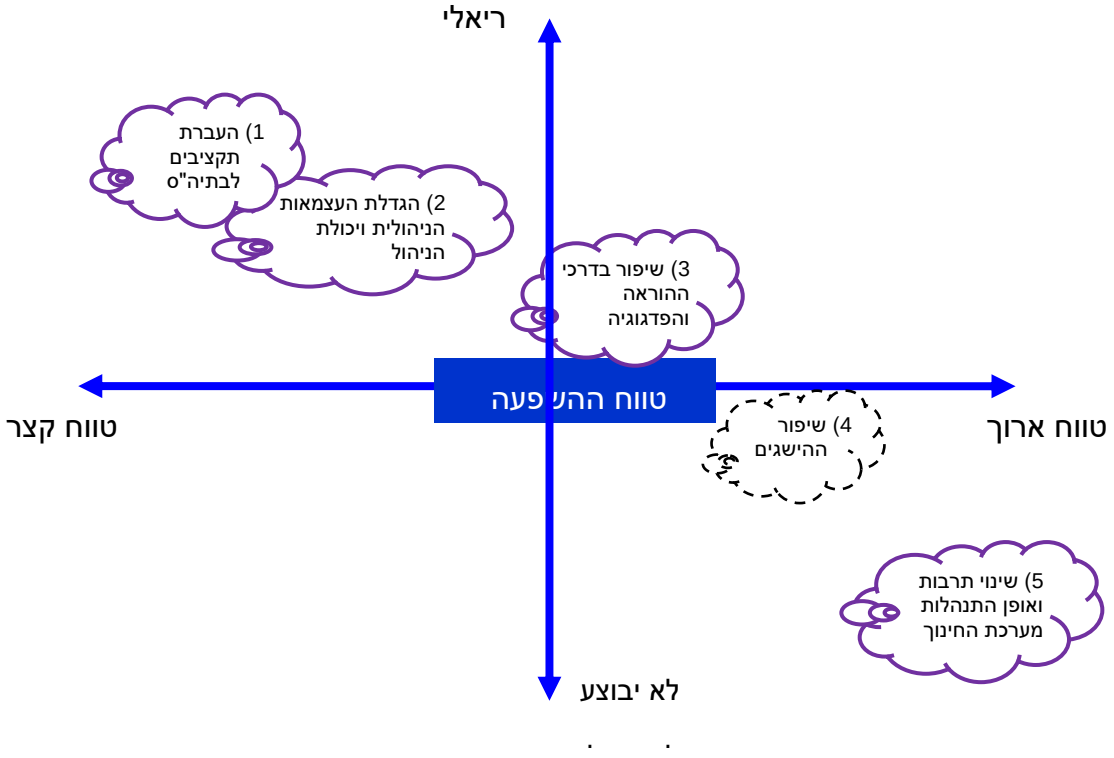
"מבט סכמטי" על ההשפעות לטווח ארוך ופוטנציאל ההצלחה של הניהול העצמי

ניתן לסכם את תפיסות המרואיינים לגבי פוטנציאל ההצלחה של מטרות הניהול העצמי שעולות בראיונות (המטרות הנתפסות) באמצעות השרטוט הבא. בשרטוט שני צירים:

- **הציר האנכי:** פוטנציאל המימוש – עד כמה יתכן שתושג המטרה? עד כמה זה ריאלי?
- **הציר האופקי:** טווח ההשפעה של המטרה, בין השפעה מערכתית כוללת על כל מערכת החינוך לטווח זמן ארוך, לבין השפעה מקומית לזמן קצר.

יש לציין, כי לצורך ההצגה בתרשים, המידה בה המטרה נתפסת כריאלית כוללת בתוכה גם את ההתניות שנכתבו בגוף הטקסט – עד כמה מימוש הפוטנציאל תלוי בגורמים אחרים שיקרו ועדיין לא קורים, כך שיש מקרים בהם תואר כי יש פוטנציאל הצלחה אך הוא מותנה בכך שיתקיימו נסיבות מסויימות, ועל כן בגרף אותה מטרה מוצבת נמוך יותר ביחס לציר האנכי.

איור 7: מבט סכמטי על תפיסות המרואיינים את השפעות הניהול העצמי



מהשרטוט ניתן ללמוד כי **ככל שהמטרה בעלת טווח השפעה וטווח זמן ארוך יותר, כך נתפס פוטנציאל המימוש שלה כקטן יותר**. המטרות קצרות הטווח (מיידיות ככל שניתן), ובעלות טווח השפעה מצומצם, הן אלה שזוכות להערכה כבעלות סיכוי להתממש.

ייתכן שהדבר נובע מהשלב ההתחלתי של יישום המעבר לניהול העצמי שבו בוצעה ההערכה, כאשר למרואיינים קשה להעריך את התוצאות ארוכות הטווח ויותר קל להם להתייחס למימוש מטרות שכבר ממומשות באופן חלקי בשטח.

עם זאת, מימוש המטרות הן קצרות הטווח והן ארוכות הטווח אינו מובן מאליו, ובראיונות עלו התייחסויות רבות לתנאים הנדרשים על מנת שימומשו לאורך זמן.

תנאים מקדימים להצלחה

לאורך הדוח הנוכחי, בפרקים הקודמים ובפרק זה, ניתן לזהות תפיסות החוזרות על עצמן בהקשר של פוטנציאל ההצלחה להשגת מטרות הניהול העצמי. על-פי תפיסת המרואיינים, למהלך יש פוטנציאל אך ורק אם יתקיימו מספר תנאים מקדימים. ככל שיתממשו תנאים רבים יותר מהתנאים הללו, הרי הסיכוי שיושגו המטרות ארוכות הטווח עולה, ובלעדיהם - תצטמצם השפעת הניהול העצמי, והוא עלול להפוך ל"עוד תכנית" במערכת החינוך, שלא תותיר חותם משמעותי.

להלן התנאים המקדימים להשגת מטרות הניהול העצמי כפי שתוארו על-ידי המרואיינים:

- **העברת תקציבים משמעותיים לבתי הספר:** מרואיינים רבים (במטה ובשטח) סבורים שללא תוספות התקציב לא יימשך הניהול העצמי. במקרה והתקציבים ייפסקו, יישחקו או יישארו ברשות ולא יועברו לבית הספר, כמו גם במקרה בו התקציבים שיועברו לבית הספר לא יהיו משמעותיים מספיק כדי להשפיע על הפדגוגיה בבית הספר – הרי לניהול העצמי לא תהיה השפעה מהותית, והוא אולי אף ייפסק.

- **מערכת יחסים של אמון ושיתוף פעולה:** במסגרת הניהול העצמי נדרש מהרשויות המקומיות לוותר על תקציבים וסמכויות לטובת הניהול העצמי של בתי הספר, תוך שנשמרת תלות של בית הספר ברשות. בדומה לכך, נדרש ממפקחים ומגורמי משרד החינוך לאפשר יתר חופש פעולה ופחות פיקוח לבתי הספר והרשויות, אך זאת מבלי לאבד את היכולת לבקרה ותאום ברמה הארצית. נוצר מצב בו נשארת תלות הדדית בין כל הגורמים השותפים להתנהלות בית הספר, ונדרשת מערכת יחסים המבוססת על אמון, שיתוף פעולה ומטרות משותפות. מערכת יחסים של חשדנות הדדית, תחרות ומאבקי כוח לא תאפשר ניהול עצמי בבתי הספר, ויתקבל ניהול מפוקח ומבוקר, ולא עצמאי.

- **כוונה אמיתית לשינוי בניהול בתי הספר:** בהמשך לצורך במערכת יחסים המבוססת על אמון הדדי בין המפקח, הרשות וצוות בית הספר, יש צורך באמון במהלך של מעבר לניהול עצמי ומול משרד החינוך המוביל את המהלך. מנהלי בתי הספר וצוותי ההוראה צריכים לחוש בכוונה אמיתית לשינוי בדפוסי הניהול של בתי הספר. נדרשת "מסה קריטית" של שינוי הן תקציבי והן פדגוגי. הניהול העצמי צריך להציב יעדים גבוהים וצריך לתמוך אותם במגוון אמצעים מהמשרד והמינהלת, כדי שבתי הספר והרשויות ישתכנעו שיש כאן כוונה אמיתית. למשל: היקף האוטונומיה הניתן למנהלים, תדירות הבקרות, יכולת המנהל להשפיע על כוח אדם, שינוי בתפקיד המפקח (מבקרה לייעוץ), מימון של הכשרה וליווי (יועצים) לניהול העצמי. נושא זה מחייב גם האת קיומו של מסר אחיד ממשרד החינוך.

- **מסר אחיד ממשרד החינוך - ניהול עצמי ותכניות אחרות:** הכוונה האמיתית לשינוי בדפוסי הניהול בבתי הספר, צריכה להתבטא כמסר אחיד ממשרד החינוך. נדרשת הלימה בין הניהול העצמי לבין החלטות נוספות של המטה ולמסרים המגיעים ממנו. מרואיינים רבים מלינים כי כיום לא זה המצב, ומסרים הסותרים את רוח הניהול העצמי מגיעים מהמטה. כדוגמאות מובהקות מציינים את חוברת המתנ"ה, את המדיניות להקטנת כיתות המנוגדת להעדפת כיתות גדולות ובתי ספר גדולים בתקצוב הניהול העצמי ואת הקושי לאפשר אוטונומיה למנהלים בבתי הספר.

- **ניהול עצמי בהקשר הכולל - לכלל הגורמים ולא רק בבית הספר:** מספר מרואיינים (לא רבים) מציינים כתנאי להצלחה את הטמעת עקרונות הניהול העצמי בכלל מערכת החינוך, ולא רק בבתי ספר יסודיים. כפי שהניהול העצמי מקדם אוטונומיה וחופש פעולה למנהלי בתי הספר, כך נדרש אותו חופש פעולה גם לשאר הגורמים במערכת: מפקחים מחוזיים וכוללים (פחות הנחיות ממשרד החינוך המכתיבות את אופן עבודתם ויותר חופש פעולה), רשויות (יותר השפעה על פדגוגיה וחינוך במסגרת הרשות), וכמובן גם מנהלי בתי ספר וצוותי הוראה (יותר חופש פעולה ואוטונומיה, למנהל בית הספר ולצוות המורים).

סיכום

כפי שעולה מסקירת המטרות בפרק הקודם וכן מ"המודל הלוגי", לניהול העצמי יש היררכיה של מטרות. המטרה הראשונה בהיררכיה היא העברת תקציבים ותוספת תקציב לבתי הספר. בהמשך לכך, המטרה השנייה היא הגדלת העצמאות הניהולית ויכולת הניהול. שתי מטרות אלו מתוארות כתשומות ב"מודל הלוגי של הניהול העצמי". מטרות אלו צפויות להוביל להשגת המטרה השלישית: שיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה והתאמתן למאפייני בית הספר, מטרה אשר באה לידי ביטוי בחמשת עקרונות הניהול העצמי המוגדרים כתפוקות הניהול העצמי ב"מודל הלוגי". ומכאן יתקבל השיפור בהישגים (מטרה רביעית) המוגדרת כתוצאה במודל, ולצידה תוצאה נוספת של טיוב והשבחת האקלים הלימודי והחברתי, אשר לא קיבלה התייחסות מהמרואיינים. המטרה החמישית שאינה מהווה חלק מ"המודל הלוגי" של הניהול העצמי, אך משתלבת בכיווני ההשפעה הרצויים שלו, היא להוביל לשינוי בתרבות הארגונית של מערכת החינוך, לכיוון של יותר ביזור והאצלת סמכויות לבתי הספר.

מהראיונות השונים עולה כי שתי המטרות הראשונות כבר החלו להיות מיושמות בשטח ובבתי הספר רואים ניצנים ראשונים להשגתן. תקציבים הועברו לבתי הספר, ובעקבות זאת מנהלים חשים שינוי בדפוסי הניהול. יותר עבודת צוות, יותר יוזמה מצוות המורים, חיבור בין תכנית עבודה ותקציב, יש המדווחים גם על יותר חופש פעולה. מנגד, אחרים חשים שלא מדובר בתקציבים משמעותיים, ובודאי לא באוטונומיה. הציפייה הרווחת היא לשיפור ניכר במטרות אלה בשנת תשע"ג, כתוצאה מהפקת לקחים לאחר ההתנסות החלקית שהיתה בשנת תשע"ב. יש גם ציפייה שבשנת תשע"ג ייראה גם שיפור בפדגוגיה, לאחר שבתשע"ב המנהלים היו זהירים (לומדים את העסק) ולא יצאו ביוזמות מרחיקות לכת בשלב ראשוני זה.

שתי המטרות הגבוהות בהיררכיה, קידום ההישגים ושינוי התרבות הארגונית אינן נתפסות כריאליות בדרך כלל. רק כמה גופי מטה ומינהלת מכירים בהן, ומצפים להגשמתן, וגם הם מודעים לקשיים בהשגת שינוי שכזה לטווח ארוך. מרבית המרואיינים לא ציינו את המטרות הללו, או שהטילו ספק באפשרות להשגתן. ניתן לראות כי ככל שהמטרה בעלת השפעה רחבה יותר ולטווח זמן ארוך יותר, כך מוערכים פחות סיכויי המימוש שלה.

הטבלה הבאה מסכמת את התפיסות לגבי השגת המטרות, בחלוקה ל"תפוקות" בטווח הקצר, ו"תוצאות" לטווח הארוך.

לוח 6: טבלת סיכום התפיסות לגבי השגת המטרות: תפוקות ותוצאות

שלב במודל הלוגי	מטרה	מימוש בתשע"ב	פוטנציאל מימוש בטווח הארוך
תשומות	תוספת תקציב משמעותית לביה"ס	ניכר מימוש, הועברו תקציבים. לא כולם בטוחים שמדובר בתקציבים משמעותיים. לא הוגדרו מנגנוני בקרה במשרד החינוך לוודא את הגעת התקציבים לבתיה"ס לאורך זמן	יש פוטנציאל מימוש חששות משחיקת תקציב, בעיות בהעברה, הקפאת תקציבים
	הגדלת העצמאות הניהולית ויכולת הניהול	יש מנהלים החשים כי יש להם יותר חופש פעולה מבעבר. אחרים לעומתם לא מצפים לשינוי משמעותי בשל קבלת מסרים סותרים בנוגע לגמישות שמתאפשרת בפועל – הן ביחס לגמישות ניהולית, לגמישות הפדגוגית ולגמישות התקציבית	יש פוטנציאל מימוש, עולה צורך באחידות המסרים של משרד החינוך
תפוקות	שיפור דרכי ההוראה והפדגוגיה והתאמתן למאפייני ביה"ס	**מיקוד שליטה פנימי:** מימוש חלקי. למרות שנבנית תכנית עבודה מתוקצבת, חסר כלי ל"תכנית עבודה מקושרת תקציב', חסרה גמישות פדגוגית, ההתנהלות הכלכלית במוקד העיסוק, הפדגוגיה פחות.	נראה כי זו תחילת הדרך וצפויה התקדמות לקראת השגת התפוקה. עם זאת עולה צורך בהגדלת הגמישות
		האצלת סמכויות והעצמת הצוות: החל להתממש שיתוף הצוות בבניית תכניות ויזמות ומתקיימת העצמת הצוות. נראה פחות מימוש להאצלת סמכויות. תפיסת הניהול העצמי לא מגיעה עד רמת התלמיד.	רבים מציינים את הפוטנציאל ומעזים לחלום ולאפשר למורים להגשים את החלומות שלהם. מימוש מלא של האצלת סמכויות מותנה בשינוי תרבות ניהול מערכתי
		אחריותיות: התפיסה קיימת בקרב המנהלים, מתבצע מעקב ודין וחשבון, אין שכר ועונש – ולכן נתפס לעתים כאילו אין אחריותיות במע' החינוך, אלא זה תלוי ברצון המנהלים. יש קושי עם אחריותיות ללא אחריות על ניהול כח אדם	יש פוטנציאל למימוש אך נראה חסרים מנגנונים של שכר ועונש
תפוקות	שיפור דרכי ההוראה והפדגוגיה והתאמתן	**פיתוח יחסי בי"ס סביבה:** לא מתממש, לא נתפס כחלק משמעותי בניהול העצמי. ההורים והקהילה כמקור להכנסות, וכגורם מפריע לעיתים.	אין התייחסות
		בית הספר כארגון לומד: לא מתממש, התפוקה לא מוכרת ולא נחשבת כחלק	אין התייחסות

שלב במודל הלוגי	מטרה	מימוש בתשע"ב	פוטנציאל מימוש בטווח הארוך
	למאפייני ביה"ס	מהניהול העצמי	
		שיפור הפדגוגיה עדיין לא בא לידי מימוש, מנהלים עסוקים בעיקר בניהול הכלכלי	יש פוטנציאל מימוש, לאחר השלמת השיפור בניהול. יש אמון ביכולותיהם של מנהלים להיעזר בניהול העצמי לשיפור פדגוגיה מותנה בהמשך העברת תקציבים, והמשך תמיכה במעבר לניהול העצמי
תוצאות	קידום הישגים	עדיין אין מימוש	במידה ויישום הניהול העצמי בצורה מוצלחת זה יבוא לידי ביטוי בהישגים
	שינוי תרבות, ביזור, האצלת סמכויות	עדיין אין מימוש במינהלת חשים שמתחילה פעילות "שקטה", מלמטה	כמעט ואין התייחסות לנושא. מי שמתייחס, מתייחס בחשדנות בד"כ, פוטנציאל מימוש לא ברור, מוטל בספק.

מירקוד

ניתן לראות כי בתחום הכלכלי-פדגוגי, ניכר מימוש של התפוקות כבר בשנת תשע"ב, הן בהעברת התקציבים והן בשינוי התנהלות בתי הספר. המימוש איננו מלא, עדיין בתהליך של למידה, ויש חששות מהפסקת התקציבים והתמיכה, אולם במידה וחששות אלה לא יתאמתו יש פוטנציאל להצלחה במימוש התפוקות והתוצאות הללו.

בתחום הפדגוגי-ניהולי מתחילים לראות שינויים בפדגוגיה, ולפחות תכניות שיתממשו בשנת תשע"ג. למרות תפיסה שלא ניתנת להם גמישות פדגוגית, מנהלים אופטימיים לגבי יכולתם לשפר את הפדגוגיה בבית הספר בעקבות התקציבים שהועברו לרשותם, ויכולות הניהול שלהם.

ניכרים ניצנים של יתר שיתוף בין מנהלים וצוותי הוראה, בבניית תכנית עבודה ויוזמות חינוכיות. התפוקה של מיקוד שליטה פנימי מתחילה להתממש עם תפיסות של מנהלים לגבי העברת מוקד קבלת ההחלטות לתוך בית הספר. יש ציפייה שעם הטמעת כלי ממוחשב וצבירת הניסיון, תופעל "תכנית עבודה מקושרת תקציב", אשר תתרום ליכולת המנהל לקבל החלטות במסגרת תפוקה זו. יחד עם זאת הגמישות והעצמאות הניהולית עדיין מצומצמות לדעת מרואיינים רבים.

תפוקות אחרות, של השפעה על תרבות הניהול, המצופות במסגרת הניהול העצמי אינן באות לידי מימוש:

תפיסה של 'אחריותיות' מוכרת למרבית הגורמים במערכת החינוך כאשר מבין המאפשרים רק גישה תוצאתית מיושמת בפועל במהלך ביצוע ההערכה. לעמות זאת מנגנוני הערכה ומעקב, מערך נתונים כבסיס לקבלת החלטות ועדה מלווה בית-ספרית עדיין אינם פועלים או שלא נתפסים כמשמעותיים בשלב זה בניהול עצמי. המרואיינים מתייחסים בעיקר למרכיב של ניהול כוח האדם, כאשר ללא שכר ועונש נתפס מושג זה כבעייתי. הן רשויות אל מול מנהלים והן מנהלים אל מול מורים מלינים על חוסר יכולת לממש תפיסה של אחריותיות.

פיתוח יחסי בית ספר סביבה: אינו נתפס כתפוקה של הניהול העצמי, ולעיתים אף נתפס כגורם מפריע. יחד עם זאת, ברשות בה הקשרים בין בית הספר והקהילה טובים, אפשר הדבר העצמה של יתרונות המעבר לניהול עצמי.

ארגון לומד: הנושא איננו עולה מהמרואיינים, לא נתפס כחלק מהניהול העצמי.

המטרות המשמעותיות של שיפור הישגים ושינוי תרבות כללי עדיין ללא התממשו בטווח הקצר. כתוצאות לטווח הארוך הן נמצאות בסימן שאלה. יש המאמינים כי ההישגים ישתפרו בסופו של דבר, ואילו פוטנציאל ההצלחה של השינוי התרבותי מוטל בספק.

נראה כי בכל הקשור לשינוי תרבות העבודה בבתי הספר, המעבר לניהול העצמי עדיין אינו נושא פירות. האצלת סמכויות למורים, אחריותיות, שיתוף פעולה קהילה-בית ספר, ארגון לומד, והטמעת תרבות של ביזור במערכת החינוך – כל אלה הם שינויים בתרבות ההתנהלות בבתי הספר, והדרך עד למימושם עדיין ארוכה. קשה להטמיע שינוי תרבותי, ונראה שאם מעוניינים לקדם זאת במסגרת המעבר לניהול עצמי נדרשת כאן השקעה נוספת, בהגדרת השינוי המבוקש, הקצאת משאבים להטמעתו ופעולה מתואמת של גורמי המטה, הפיקוח והמינהלת.

המרואיינים מציינים חמישה תנאים מקדימים להשגת המטרות. קיומם של תנאים אלה יכול להועיל להשגת המטרות (גם ארוכות הטווח), ואי-קיומם יכול לסכן את המשך קיומו של הניהול העצמי, ולהותיר אותו חסר השפעה. חמשת התנאים המקדימים להשגת המטרות הם:

- **העברת תקציבים משמעותיים לבתי הספר:** ללא תקציבים לא תהיה לניהול העצמי השפעה משמעותית והוא אולי אף ייפסק.
- **מערכת יחסים של אמון ושיתוף פעולה:** הניהול העצמי יוצר מערכת של תלות הדדית בין כל הגורמים השותפים להתנהלות בית הספר, ולכן נדרשת מערכת יחסים של אמון, שיתוף פעולה ומטרות משותפות.
- **כוונה אמיתית לשינוי בניהול בתי הספר:** המשרד והמינהלת צריכים לתמוך את הניהול העצמי במגוון אמצעים כדי שבתי הספר והרשויות ישתכנעו שיש כאן כוונה אמיתית.
- **מסר אחיד ממשרד החינוך - ניהול עצמי ותכניות אחרות:** נדרשת הלימה בין הניהול העצמי לבין החלטות נוספות של המטה ולמסרים המגיעים ממנו.
- **ניהול עצמי בהקשר הכולל - לכלל הגורמים ולא רק בבית הספר:** מספר מרואיינים (לא רבים) מציינים כתנאי להצלחה, את הטמעת עקרונות הניהול העצמי בכלל מערכת החינוך.

מימוש חמשת התנאים, יכול להוביל להצלחה בהטמעת הניהול העצמי והשגת מטרותיו, וכך יוכלו להפוך המטרות ארוכות הטווח לברות ביצוע וריאליות.

III. סיכום ומסקנות

חלק זה בדוח הינו חלק מסכם הכולל את נקודות החוזק והתורפה במעבר לניהול עצמי, וכן דילמות מרכזיות שעלו מתוך ממצאי ההערכה.

פרק שמיני: תפיסות לגבי יתרונות וחסרונות המעבר לניהול עצמי, והמלצות להמשך הטמעתו

במסגרת הראיונות נשאלו המרואיינים שאלות ספציפיות לגבי עמדותיהם בדבר היתרונות והחסרונות של המעבר לניהול העצמי, והתבקשו לתת המלצות להמשך הטמעת המעבר לניהול העצמי. המרואיינים לא נשאלו על נושא ספציפי המהווה יתרון או חיסרון של הניהול העצמי, הם בעצמם העלו את הנושאים, ולכן ניתן להניח, שהנושאים שהם העלו היו הנושאים החשובים מבחינתם. אלה הם הנושאים הראשונים שעולים למחשבה, וככל הנראה אלה שמשמעותיים יותר, הן לחיוב כנושאים בעלי השפעה חיובית, והן לשלילה כנושאים מטרידים, חששות וחולשות. ניתוח וסיכום שאלות אלה מאפשר לעמוד על הסיבות והגורמים המרכזיים העומדים בבסיס תפיסות המרואיינים להערכת המעבר לניהול העצמי באופן כללי.

הפרק הנוכחי מסכם את תשובות המרואיינים לשאלות אלה, במקרים שבהם הם בעצמם ציינו כי אלה הם יתרונות או חסרונות של המעבר לניהול העצמי, או המלצות להמשך. כמו כן שולבו בפרק גם מסקנות מהניתוח של נושאים ספציפיים שתוארו בפרקים הקודמים, כאשר היו אלה נושאים מובהקים שניתן להגדיר כיתרונות או חסרונות של המעבר לניהול העצמי.

<u>לפרק זה שלושה חלקים:</u>

1. **יתרונות וחוזקות** של המעבר לניהול העצמי באופן שבו הוא מוטמע ומיושם כיום.
2. **חסרונות וחולשות** של המעבר לניהול העצמי באופן שבו הוא מוטמע ומיושם כיום, חששות מרכזיים.
3. **המלצות להמשך** הטמעת המעבר לניהול העצמי, כסיכום של המלצות המרואיינים.

תפיסות לגבי יתרונות וחוזקות המעבר לניהול העצמי

הניהול העצמי מתואר באופן חיובי על-ידי מרבית המרואיינים, כאשר הרעיונות המרכזיים שבבסיסו, הכוללים את **העברת מוקד קבלת ההחלטות לקרבת התלמיד, העברת התקציבים ישירות אל בתי הספר והגדלת הגמישות הניהולית מתוארות על-ידי רבים מהמרואיינים כמגמות חיוביות**.

> *"בעניין של הסמכות הבית-ספרית, שנתנו לך כביכול עוד משאב, כי סומכים עלייך וסומכים על הצוות ויודעים שאת והצוות תנהלו את זה כמו שצריך. פה אני מרגישה שכאן עלינו בדרגה, לכיוון הטוב. זה מינף את זה למשהו טוב יותר, איכותי יותר, ערכי יותר".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

מנהלים ומנהלי אגפי חינוך מבטאים רצון להמשיך בניהול העצמי ובעלי תפקידים אחרים מבטאים **שאיפה להרחבת הניהול העצמי, כך שיכלול בעלי תפקידים נוספים** לאורך הרצף הניהולי. בתוך כך עולות התייחסויות למרכיבים אחדים ביישום הניהול העצמי, הנתפסים כחוזקות/ יתרונות משמעותיים בצורה שבה מיושם המעבר:

- **הגדלת התקציבים**– אחת הסיבות המרכזיות להצטרפות רשויות לניהול העצמי היא הגדלת התקציבים שמועברים לידי הרשות ממשרד החינוך. תקציבים אלו מועברים בהמשך מהרשות לידי בתי הספר כאשר בקרב המנהלים, אלו שמרגישים או צופים תוספת תקציב משמעותית לבית הספר, בין אם בתקציבים שמועברים מהרשות ובין אם על-ידי הגדלת היכולת לגייס כספים, רואים בכך היבט חיובי ומשמעותי בניהול עצמי, אשר מאפשר להם ניהול טוב יותר של בית הספר.

> *"ההבדל בין השנה לשנים קודמות שהשנה אני מנהלת את התקציב, בשנים שקדמו התקציב היה מנהל אותי".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

- **הגברת השקיפות** – אחת המטרות בניהול העצמי כפי שאלו נתפסות על-ידי גורמים שונים, היא הגדלת הבקרה והשקיפות על מנת לוודא שהתקציבים שצריכים להגיע לבתי הספר מגיעים, ואינם "נשארים" ברשויות (מטרה המתוארת בעיקר על-ידי אנשי כספים במטה). השקיפות שנוצרת בעקבות המעבר לניהול עצמי נתפסת על-ידי מנהלים, ובייחוד מנהלים במגזר דוברי ערובית כהיבט חיובי משמעותי במעבר לניהול העצמי.כפי שמתאר מנהל:

> *"יש קודם כול זרימה מסודרת של התקציבים. מה שמקודם לא היינו מקבלים את הסל הבסיסי ... וסוף סוף יש שקיפות, אז זה יתרון עצום שיש שקיפות".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

בעלי תפקידים שונים מתארים את השקיפות כמרכיב מהותי ביצירת יחסי אמון בין הגורמים המשפיעים על בית הספר: משרד החינוך, הרשות, מנהל בית הספר והקהילה.

- **שינוי מערך היחסים בין הרשות, משרד החינוך והמנהל** – חלק מהמרואיינים מתייחסים בחיוב לשינוי ביחסי הכוחות בין שלושת הגורמים, שינוי שנוצר בעקבות המעבר לניהול עצמי, אם בעקבות הגדרות התפקיד החדשות ואם מעצם כניסת המינהלת כחלק ממערך הכוחות אשר פועל ומשפיע על היחסים. כפי שמתאר מנהל:

> *"זה שיש מישהו שמרכז את התהליך גם מבחינת המשרד וגם מבחינת הרשות זה עשה הבדל גדול, כי בעבר היחסים בין המשרד (החינוך) לרשות (המקומית) היו בעייתיים. והשילוב הזה שינה מאוד לטובה. וזה שיש כתובת, היתה תחושה שיש בעל-בית".* **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

מנהלי אגפי חינוך אחדים מבטאים **תפיסה כי הכוח עובר ממשרד החינוך לרשויות**. הם חשים יותר אוטונומיה ומעורבות שלהם כמנהלי אגפי חינוך בניהול של הפדגוגיה והתכנים החינוכיים בבתי הספר. הם סבורים שנפתחות בפניהם אפשרויות רבות יותר לבניית תכנית חינוך יישובית. גם חלק מהמנהלים רואים יתרון משמעותי באפשרויות חדשות שנפתחות בפניהם, עד כדי "הגשמת חלומות", אם כי הם לא רואים בכך שינוי ביחסי הכוח.

מיקוד השליטה עבר לרשויות, לפני כן זה היה במשרד החינוך. היום אם אתה משכיל להשתמש בכלים, אז זה מאוד מצליח... מרכז הכובד וההחלטות יושבות פה ברשות". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

כמה **מנהלי אגפי חינוך ציינו לחיוב את שינוי השיח שמתקיים מול המנהלים**. השיח בין אגף החינוך ברשות לבין המנהלים הופך משיח תקציבי, לשיח חינוכי, מעיסוק בפיתרון של בעיות יומיומיות והקצאות תקציבים, לשיח על תכנים, תכניות חינוך ופדגוגיה. כך נבנה שיתוף פעולה פורה יותר בכל המערכת, כאשר פועלים מתוך אינטרס משותף להצלחת בית הספר.

- **הליווי וההכשרה הניתנים במסגרת המעבר לניהול עצמי-** מנהלים רבים מתארים את הליווי שניתן על-ידי המינהלת והיועצים וכן את מערך ההכשרה כגורמים משמעותיים ומוצלחים בהטמעת המעבר לניהול עצמי. עבודת המינהלת זוכה להערכה, בדגש על עבודת הממונים המחוזיים, אשר מצליחים ליצור קשר טוב עם השטח, משכנעים ופותרים בעיות. כפי שמתאר אחד המנהלים:

"הלוואי אם את 'אופק חדש' היו מלווים כמו הניהול העצמי". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

למרות ההסכמה הרבה עם עקרונות התכנית, עולים לא מעט קשיים וחסרונות הבולטים באופן בו מיושם המעבר לניהול עצמי.

תפיסות לגבי חסרונות וחולשות של המעבר לניהול העצמי

חלק מהתפיסות לגבי חולשות המעבר לניהול עצמי קשורות במאפייני הניהול העצמי, אך חלקן קשורות במאפיינים של מערכת החינוך, כפי שהיא היום אשר מקשים על יישום הניהול העצמי. סקירה זו תתייחס קודם לתפיסות לגבי חולשות הנקשרות ברקע ליישום הניהול העצמי. בהמשך הדוח יעלו תפיסות בנוגע לחולשות במאפייני הניהול העצמי כפי שהוא מיושם.

1. חולשות נתפסות הקשורות ברקע שבו מתבצעת הטמעת הניהול העצמי

חלק מהתפיסות לגבי חולשות הניהול העצמי אינן קשורות במהות השינוי כי אם במאפייני הרקע של מערכת החינוך, אשר מעלים סימני שאלה לגבי היכולת ליישם את הניהול העצמי, וביכולת של הניהול העצמי ליצור שינוי אמיתי במערכת החינוך:

- **"מסרים כפולים" ממשרד החינוך –** מטה משרד החינוך מעביר מסר כפול כאשר מחד במינהלת מקדמים את המעבר לניהול עצמי ומאידך יש את המתנ"ה, הנתפסת כניגוד מוחלט לשאיפת הניהול העצמי להעניק חופש פעולה וסמכויות למנהלים. המנהלים מכירים בחשיבות של הניהול העצמי, ומאמינים בכוונות של המינהלת, אולם מטילים ספק ביכולת של המינהלת לממש את כוונותיה, מכיוון שהן מנוגדות לכוונות של גורמים אחרים במערכת החינוך, ובפרט גורמי משרד שאינם חלק מהמינהלת.

- **ריבוי תוכניות**– מרואיינים רבים מתארים מצב בו תכניות/רפורמות שונות "מונחתות" כדרך שיגרה מהמשרד על בתי הספר, כאשר לא תמיד יש תיאום ביניהן ופעמים רבות הן דועכות כלעומת שבאו. כתוצאה מכך בקרב חלק מהמרואיינים הניהול העצמי נתפס כ"עוד תכנית" שעכשיו בכותרות, וכשיעבור עוד פרק זמן היא תישכח.

- **כוח האדם שנמצא במערכת החינוך**– הניהול העצמי מתבסס באופן משמעותי על יכולות המנהלים וצוות בית הספר ובראשו המזכירות. במהלך הראיונות עלו לא מעט התייחסויות לכך שחלק מכוח האדם שנמצא כיום בבתי הספר לא יהיה מסוגל להתמודד עם מטלות הניהול העצמי. בעלי התפקידים במטה וברשויות העלו ספיקות לגבי יכולותיהם של חלק ממנהלי בתי הספר ביחס לקידום ולפיתוח בית הספר, כאשר עולים חששות לגבי חוסר ידע של מנהלים בהתנהלות תקציבית וחשש שייכנסו לגירעונות, מנהלים שלא ידעו כיצד לנצל את התקציב לטובת שיפור פדגוגיה, או אף כאלה שיעשו שימוש לא נאות בתקציבים העומדים לרשותם.בנוסף עולה חשש כי מנהלים יצרכו תכניות פדגוגיות מבלי להבין את התועלת שלהן.

> *"לא בטוח שהמנהל ידע 'לתפור חליפה' של תכניות שהוא מבין אותן והוא מנהל אותן, ובמקום זה הוא יביא תכניות וזה ישרת בעיקר את מי שמוכר את התכנית ולא את האינטרסים של בית הספר. ואז התכניות ינהלו את המנהל ולא להיפך".* **(מטה)**

חלק מהמנהלים העלו ספקות לגבי יכולות המזכירות לבצע הנהלת חשבונות ויכולות אבות הבית לסייע במכרזים וכדומה. האמירה הנפוצה בהקשר זה של חוסר בהתאמת כוח האדם לתפקיד היא כי כוח האדם לא נבחר למערכת שמתנהלת בניהול עצמי אלא לתוך מערכת שהדרישות בה היו שונות. כפי שמתאר מנהל אגף חינוך:

> *"המנהל לא נבחר על יכולות ניהול כלכלי אלא על יכולות פדגוגיות. למנהל אין את היכולות ואין את הסגן".* **(מנהל אגף חינוך, רשות שלא בניהול עצמי)**

- **בחלק ממערכות היחסים הקיימות בין הגורמים שורר חוסר אמון** – בחלק מהראיונות עולה חוסר האמון הקיים בין שלושת הגורמים: הרשויות, משרד החינוך ובתי הספר. בראיונות עם מנהל אגפי חינוך ברשויות שלא בניהול עצמי עלה באופן בולט חוסר האמון הן כלפי משרד החינוך שיעמוד מאחורי הניהול העצמי ויגבה את הרשויות והן חוסר אמון כלפי יכולות המנהלים שיוכלו לנהל תקציב. מנהלים רבים ביטאו חוסר אמון כלפי הרשות שאכן תאפשר את הניהול העצמי ותגבה את בתי הספר. כפי שעולה מהראיונות, נושא זה מהותי ומשפיע הן על היכולת לגייס את הרשויות למהלך והן על הטמעה מוצלחת של הניהול העצמי במערכת היחסים בין בית הספר לרשות ולמשרד החינוך. נושא זה נדוּן בהרחבה בפרק העוסק בשינוי הגדרות התפקיד ויחסי הגומלין בעקבות המעבר לניהול עצמי

2. תפיסות לגבי חולשות וחסרונות במודל הניהול העצמי

נוסף על מאפייני הרקע, ישנם גם מרכיבים ביישום הניהול העצמי הנתפסים על-ידי המרואיינים כחסרונות משמעותיים:

- **תפיסה כי הניהול העצמי מותנה בתקציב** – תפיסה רווחת בקרב כלל בעלי התפקידים כי הניהול העצמי מותנה בתוספות התקציב. מכך נגזר החשש כי ברגע שלא יהיו תקציבים נוספים במערכת החינוך שמופנים לניהול עצמי, לא יהיה ניהול עצמי. נושא זה נדון בהרחבה בפרק מימוש המטרות.

- **עומס מטלות והיעדר תיגמול הולם**– רבים מהמנהלים מתייחסים לעומס המטלות שנדרש מהם בעקבות המעבר לניהול עצמי. בנוסף, כמעט כל המנהלים מתייחסים לעבודת המזכירה, שנפח התפקיד שלה גדל משמעותית וזאת ללא הגדלה של היקף השעות או היקף כוח האדם. בהמשך לכך, לנים המנהלים על היעדר

תגמול הולם גם להם עצמם ובייחוד למזכירות ולשרתים, אשר נדרשים לבצע עבודות מקצועיות יותר ובהיקף נרחב יותר. נושא זה עולה גם בקרב גורמים במינהלת ובמטה. רבים מהמרואיינים מתייחסים לכך שעודף המטלות והיעדר התיגמול מוביל להיעדר מוטיבציה ולעתים גם לתחושה של חוסר מסוגלות להתמודד עם דרישות המעבר לניהול עצמי.

- **תלות ברשות כמטרייה משפטית**– התלות של בתי הספר ברשות אשר נובעת מכך שבית הספר אינו יישות משפטית, מעלה בראיונות חששות רבים הנוגעים לכך שהרשות לא תעביר את הכספים לידי בית הספר. בנוסף בראיונות עם מנהלים עולה כי הרשות לעתים משתמשת בתלות הזו כדי להשפיע על בתי הספר. נושא זה עולה במיוחד בהקשר של הסדרת הנהלים להשכרת מבנה בית הספר, כאשר מנהלים רבים התייחסו לכך שלא הוסדרו נהלים או שהנהלים שנקבעו מגבילים מאוד את יכולתם לפעול. גם בראיונות עם גורמים ברשויות עולים חששות מהתלות של בית הספר ברשות כתאגיד מרכז, מתוך תפיסה שהסמכות עוברת לידי מנהלי בתי הספר, אך האחריות נשארת ברשות. נושא זה נדון בפרק העוסק ביישום והטמעה של המודל הכלכלי-תפעולי וכן בפרק העוסק בשינוי הגדרות התפקיד ויחסי הגומלין בעקבות המעבר לניהול עצמי

- **מגבלות על ניהול כוח האדם**– במעבר לניהול עצמי מובהר כי ניהול כוח האדם הוא מוגבל ולמנהל אין יכולות לפטר או לשכור מורים באופן עצמאי. נושא זה עולה בראיונות רבים בקרב כלל בעלי התפקידים כנושא מהותי המשליך על תפיסות המנהלים את היכולות שלהם (מיקוד שליטה פנימי) ואת מידת האחריותיות שהם לוקחים על עצמם. נושא זה נדון בהרחבה בפרק הניהולי -פדגוגי.

- **היקף השינוי בניהול עצמי**-לא מעט מרואיינים תופסים את היקף השינוי שנוצר בעקבות המעבר לניהול עצמי כקטן מידי, והיו רוצים יותר: יותר תקציבים, יותר חופש פעולה ואוטונומיה, להרחיב את הניהול העצמי גם לבתי ספר נוספים (תיכוניים?). מנהלים אומרים שללא ניהול כוח אדם, סמכויות הניהול שקיבלו אינן מספיקות. בהקשר זה ניתן לראות כחיסרון משמעותי את ההיקף של השינוי אליו מוכון המעבר לניהול העצמי. בהיבט התקציבי, מדובר בהערכה של כ 10%מתקציבי בית הספר (על-פי הערכת גורמי מינהלת בשיחות רקע. רוב תקציב בית הספר מוקצה למשכורות מורים, בנייה ושיפוצים ואיננו בניהול בית הספר). הגמישות הפדגוגית גם היא מוגדרת ל- 10% מהשעות (כלומר: 90% חוסר גמישות!). בתחומי הניהול, עדיין נשארת הרשות כ"גורם על" הנותן לבית הספר את המעטפת הניהולית, ומשרד החינוך מנהל את כוח האדם של המורים. בנוסף, המעבר לניהול עצמי ממוקד בבתי ספר יסודיים בלבד. מגוון מרואיינים מציינים נושאים אלה, ומביעים את התפיסה כי הניהול העצמי ממוקד בטווח שינוי והשפעה קטן מידי.

המלצות להמשך הטמעת המעבר לניהול העצמי

חלק זה מסכם המלצות שהועלו על-ידי המרואיינים בתשובה לשאלה ישירה על המלצות שהיו ממליצים למינהלת להמשך הטמעה מוצלחת של הניהול העצמי. ניתן לראות בהמלצות אלה שיקוף של בעיות בהטמעת המעבר לניהול העצמי, שכן מאחורי כל המלצה מסתתרת בעיה שההמלצה באה לפתור. ניתן להתייחס לבעיות אלה כבעיות מהותיות שהמרואיינים היו מעוניינים שייפתרו בשנה הקרובה.

ההמלצות המפורטות כאן מהוות סיכום של כל ההמלצות שניתנו. לעתים מופיעה המלצה שמרואיין בודד הציע. מכיוון שמדובר בהצעות והמלצות, שווה לשקול את כולן ולקבל החלטות בהתאם לחשיבות הנושא והיכולת לממש את ההמלצה, ופחות חשוב כמה מרואיינים הציעו זאת.

1. תהליך הכניסה

מספר המלצות נגעו לתהליך הכניסה לניהול העצמי. לחלק מההמלצות עלתה התייחסות בפרקים קודמים בדו"ח: "רתימת הרשויות" ו- "שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בעקבות המעבר לניהול עצמי"

- **<u>אילו רשויות מתאימות להיכנס:</u>** מספר מרואיינים הביעו את העמדה **כי לא לכל רשות נכון להציע להיכנס לניהול עצמי.** גורם במינהלת הציע שלא ללחוץ על המינהלת ולמדוד את כמות רשויות שנכנסות, אלא להתמקד בעשיית תהליכים נכונים של הסברה והטמעה.

בהתייחס לסוג הרשויות, העלו שתי המלצות כיצד להתמקד ברשויות הנכונות:

  - **לבדוק את יחסי האמון בין הרשות ומנהלי בתי הספר:** לא להכניס את הניהול העצמי לפני שיש יחסי אמון ושיתוף פעולה בין מנהלי בית הספר והרשות.
  - **לבדוק את עצמאות הרשות המקומית**, במקומות שבהם יש בעיות מהותיות עם הרשות (במיוחד כאשר ממונה ועדה קרואה) יש מקום לבחון את הכניסה של הניהול העצמי לרשות.

" לטפל קודם בשינוי עמדות של המטה. היעד הוא לא מספר רשויות שנכנסו, להבין שזה תהליך שלוקח זמן". **(מינהלת).**

"בניהול עצמי, לא צריכה להיות בחירה בסופו של תהליך, כולם צריכים להיכנס. אבל יש מקומות שצריך לבדוק זאת. למשל מקומות שבהם יש ועדה קרואה, גזבר מלווה. אז משרדי הממשלה צריכים לחשוב". **(מינהלת).**

- **<u>הגורמים המעורבים ברתימת הרשויות:</u>** מספר מרואיינים המליצו להרחיב את מעגל המעורבים בתהליך רתימת הרשויות. החשיפה של המעבר לניהול העצמי התמקדה ברשות המקומית, ובפרט במנהל אגף חינוך וראש הרשות. לעתים מעורב גם הגזבר. ממליצים **להציג את הניהול העצמי (מפגשי חשיפה) גם לנושאי התפקידים הבאים: גורמים שונים ברשות** (לא רק אגף חינוך, גם גזבר, יועץ משפטי, אנשי תחזוקה ומינהל וכדומה, לשקול בכל רשות בהתאם למבנה הארגוני ולצורך), **למפקחים** (שיהיו מעורבים בכל המגעים מול הרשות, כשותפים למהלך) **למנהלים** (לחבר אותם לתהליך מוקדם!) ואפילו **למורים**.

"צריך לעשות ישיבה עם כל הגורמים שקשורים לבית הספר ולהסביר להם את המהלך, ואת מהות 'הניהול העצמי'. מול המהנדס, מול הגזבר, כי הם לא מבינים את המהות. ברגע שאתה מגדיר מראש את המהות ואת הנהלים, אז אתה חוסך המון זמן וזה תורם מאוד לניהול הזמן. וזה חשוב מאוד להכניס את כולם לתמונה, את כל הגורמים הקשורים לבית הספר". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

"'הכשרת לבבות' של מנהלים. לשבת עם כל מנהל ברמה האישית ולהסביר לו את המהות ולהגיד לו שאנחנו לא זונחים אותו, אלא מלווים אותו בתהליך". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה).**

"חשיפה של העקרונות אל מול חדרי המורים – אני כמטה מצפה שכל חדרי המורים ייחשפו". **(מינהלת).**

"המפקח חייב ללמד את זה...אז גם הפיתוח המקצועי וההכשרה של המפקחים קשורה לזה. הם לא מספיק מחוברים, ואני חושב שזה אתגר גדול". **(מטה).**

2. המלצות לגבי מפקחים

- בהתייחס למפקחים עולה המלצה ברורה **שיש לערב יותר את המפקחים במעבר לניהול העצמי.** המעורבות צריכה להיות החל בשלב החשיפה לרשות והמשא ומתן על "מסמך ההבנות", ובהמשך עם הכניסה לבתי הספר.

"בהסתכלות קדימה מה שחשוב הוא להדק את העבודה של הממונה עם המפקחים הכוללים, כי הם יהיו זרוע ביצוע להמשך". **(מפקח)**

- עולות המלצות **להוסיף הכשרה למפקחים** אשר הייתה חסרה בשנת תשע"ב, כאשר עולה הסוגיה האם הכשרת המפקחים צריכה לכלול היבטים הכלכליים של ניהול התקציב. פתרון הסוגיה טמון בהגדרה מחודשת של תפקיד המפקח ותחומי העיסוק שלו במסגרת המעבר לניהול העצמי.
- יש המלצה **להגביר את חופש הפעולה למפקחים**, ולאפשר להם גם לתת חופש פעולה למנהלים שיוכיחו את עצמם (פיקוח פחות הדוק). זוהי פעולה ברוח הניהול העצמי, מעבר למנהלי בית הספר. זאת אפשר לעשות כ"פיילוט" השנה עם מספר קטן של מפקחים.

"לקחת מפקח אחד או שנים ולעשות פיילוט, ניסוי מדורג. איתם להבנות את קבוצת העבודה, את שיטות העבודה. אנחנו המטה צריכים לשחרר אותם (את המפקחים) ושהם יבנו מודל של עבודת המפקח. המטה משחרר את המפקח, מדובר בכל מי שממונה עליו, כדי להגיע לאורח חיים של ניהול עצמי". **(מטה)**

3. תגמול לכוח אדם

- **מנהלים ממליצים שיינתן להם תגמול נוסף** בשל המעבר לניהול עצמי. הם חשים שזה מגיע להם, מכיוון שעם המעבר לניהול עצמי הם מקבלים גם תוספת עבודה וגם תוספת אחריות. בהטמעת "אופק חדש" הם קיבלו תוספת שכר, והיו מצפים לכך גם במסגרת המעבר לניהול העצמי, זה מסמל מבחינתם את מידת "רצינות" הנושא.
- **יש מנהלים שממליצים על תגמול נוסף גם לשרתים ויותר מכך למזכירות**, שגם הן מקבלות תוספת משמעתית של עבודה ואחריות.

"אני רוצה להיות חוצפנית ולהגיד שגם לנו מגיע תגמול כשאנחנו בניהול עצמי. יש פי עשרה יותר עבודה". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

"גם אבות הבית וגם המזכירות צריכות לקבל מעמד ותגמול אחר. חד משמעית". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

4. ניהול בית הספר: ההיבט הכלכלי-תפעולי

ביחס להיבט הכלכלי-תפעולי בניהול בית הספר עולות מספר המלצות המאורגנות סביב נושאים:

- **<u>תכנית עבודה מקושרת תקציב:</u>** במהלך שנת הלימודים תשע"ב עדיין לא היו הכלים הנדרשים לבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב, אך המנהלים התבקשו ליצור זאת. מכאן עולה המלצה **לשים דגש על עבודה נכונה בבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב בשנת תשע"ג:** לתת למנהלים את הכלים (תוכנה), הכשרה וליווי, ולעשות את זה באופן נכון ומלא, תוך הפקת לקחים משנת תשע"ב.

"בניית תכנית מתוקצבת ומעקב אחרי ביצוע התכנית – זה העיקר לשנה הבאה. בזה צריך להתמקד. לזה צריך ליווי והשתלמות. איך לבדוק את עצמי אם ביצעתי את התכנית ולמה, ואיך לעשות משוב מעצב". **(מפקח)**

- **<u>תקציב וכספים:</u>** קיים חשש כי התקציב המועבר למנהלי בית הספר איננו מספיק, וכי חופש הפעולה שלהם איננו מספק. לכן ממליצים **לוודא שהמנהלים מקבלים תקציב משמעותי ולתת להם חופש פעולה גדול יותר לשימוש בתקציב (כולל מתן תגמול למורים).**

"לשאלתך מה חסר לנו – שני דברים: כסף. ושלא יהיה צבוע". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"שיהיו יתרות משמעותיות, שתהיה תחושה שאפשר לעשות עם זה משהו, כמו: פסיכולוגית, תרפיסטית, הוראה מתוקנת, הדרכה מסוימת, נראות לבית הספר, לשפר את הסביבה – אז אני ארגיש באמת שאהיה מרוצה מהניהול העצמי". **(מנהל בי"ס, חדש בניהול עצמי)**

"שהמנהל יקבל אוטונומיה לגבי קבלת החלטות בנושאי כספים. דוגמה... בניהול עצמי, אני כמנהלת לא יכולה להרשות לעצמי לתגמל את המורים? פעם בשנה? שאני אחליט". **(מנהלת בית ספר, חדשה בניהול עצמי)**

בהמשך לכך יש מנהלים (מעט) שבכלל **לא רוצים לנהל את ההיבטים הכלכליים-תפעוליים** הללו. הם חוששים שזה יעמיס עליהם ויסיט אותם מהניהול הפדגוגי, שהוא המשימה הראשית שלהם.

" להוריד את ההתעסקות של התפעול הפיזי. אנחנו אמורים להיות מנהלים פדגוגיים, אך הפכנו להיות מנהלי כוח אדם, פסיכולוגים וכו'. ולכן העניין של התחזוקה לא צריך להיות בידיים שלנו. לתת אחריות לעירייה בתחזוקה של המבנים". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

- **<u>עזרה של מנהלן:</u> מנהלים ממליצים למנות מנהלן לעזרתם.** זה יכול להיות המזכירה או השרת שיוכשרו לתפקיד מנהלן, או עוזר ייעודי לנושא זה.

"צריך שיהיה מנהלן בכל בית ספר להתעסק בנושאים אדמיניסטרטיביים, כמו תחזוקה, רכש, בכפוף למנהל כמובן, אבל שהמנהל יתעסק יותר בפן הפדגוגי". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

5. גמישות פדגוגית

- **<u>הגדלת הגמישות הפדגוגית:</u>** חלק ניכר מהמרואיינים מביעים עמדה כי למעשה אין גמישות פדגוגית, או שהיא מצומצמת בהיקפיה. מכאן ממליצים להגביר את הגמישות הפדגוגית.

"היום כמעט ואין אוטונומיה פדגוגית". **(מפקח)**

"לאפשר את האוטונומיה, כי לפעמים היא מוגבלת. להיות קשובים לשטח". **(מפקח)**

- **<u>גמישות בכל הרמות במערכת החינוך:</u>** בהמשך לכך, ממליצים לאפשר גמישות כזו לא רק למנהלי בתי הספר אלא בכל מערכת החינוך: מרמת המחוז ועד למורים.

"גמישות פדגוגית צריכה להיות בכל הרמות לתת גמישות למפקח, כדי שייתן גמישות למנהלים שיתנו גמישות למורים". **(מטה)**

כל בית הספר צריך להוריד את הניהול העצמי לפחות עד רכז אחד שיכול לנהל שכבה או רכז מקצועי שינהל תכנית". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

6. הכשרה וליווי לבתי הספר

בהיבט ההכשרה והליווי, מרבית ההמלצות נוגעות לליווי הכלכלי. ממליצים **להמשיך עם הליווי הכלכלי על-ידי רואה חשבון**, ולבחור רואי חשבון שמתמצאים בנושא של ניהול בית ספר ומערכת החינוך, מן הסיבות האלו:

"(צריך לקחת) מישהו שהוא מקצועי. לבחור רואי חשבון טובים. מישהו שמבין את הנושא ולא מספיק שהוא רואה חשבון". **(מנהל אגף חינוך, רשות חדשה)**

נראה כי הליווי הכלכלי היה משמעותי מאוד בשנה הראשונה לניהול העצמי, והמנהלים חוששים להמשיך הלאה בלעדיו. ייתכן שהדבר נובע מחוסר המוכנות של המערכת כולה לטפל בהיבטים הכלכליים/תקציביים (הן המנהל והן המזכירה לא הוכשרו לכך במסגרת תפקידם), וייתכן שנוצרה כאן מידה של תלות בייעוץ החשבונאי. לא משנה מה הסיבה, ניכר כי מעוניינים בליווי כלכלי.

מעבר לכך עולה המלצה **להמשיך עם ההכשרות**, וברשויות חדשות להקדים ככל שניתן.

" אני רוצה רואה חשבון שיעשה לי השתלמות... אצלי בבית הספר. זה הליווי שאני רוצה". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

"לתת השתלמות המשך של היועץ הכלכלי, כיוון החלק הכי חלש של המנהל זה העניין של הביצוע הכלכלי". **(מפקח)**

"ההשתלמות (למנהלים) חייבת להמשיך שלא תהיה 'פאוזה' בהכשרות". **(מנהל בית ספר, ותיק בניהול עצמי)**

7. פיקוח ובקרה

ממליצים לקיים פיקוח ובקרה על התנהלות המעבר לניהול העצמי.

גורמי מטה משרד החינוך ומפקחים ממליצים לקיים **בקרה על הרשויות**, כדי לוודא שאלו מעבירות תקציבים כנדרש.

"משרד החינוך צריך לפקח על ביצוע הנהלים, המינהלת צריכה לפקח. יש לה שיניים, צריך להיות לה שיניים, לעצור העברות תקציב". **(מינהלת)**

מנהלי אגפי חינוך וגזברים ברשויות, מעלים את הצורך **בבקרה ופיקוח על ההתנהלות התקציבית של בתי הספר**. שלא ייכנסו לגירעונות, שלא יעשו שימושים לא נאותים בתקציבים שקיבלו, ושינהלו את חשבונות בית הספר ותקציביו לפי דרישות החוק וכללי מינהל תקין. ממליצים גם על **פיקוח על הפדגוגיה**:

"בחתך הארצי צריך להיות גוף חיצוני מקצועי שיבקר את הצד הפדגוגי, ושהוא יהיה נטול השפעות, כי בכל רשות יש את העניין הפוליטי". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה).**

"האחריות היא על הרשות המקומית, וכל הביקורת צריכה להיות ביקורת שוטפת במהלך השנה ולא רק בסוף השנה". **(מנהל אגף חינוך, לא בניהול עצמי)**

באחת ההמלצות מבטא מנהל קושי להתמודד עם ההתנהלות הכלכלית החדשה, שלא הוכשר אליה, **ומבקש סיוע בפיקוח על ניהול החשבונות של המזכירה**:

"בגלל שאני חייב להיות אחראי על התקציב וזה הדבר הכי חשוב וזה הכי 'מסוכן', אז שמישהו יעזור לנו, אנחנו המנהלים, לפקח על העבודה של המזכירות מבחינת ניהול החשבונות". **(מנהל בית ספר, חדש בניהול עצמי)**

8. מדיניות המינהלת ומשרד החינוך

בהתייחס לאופן הטמעת המעבר לניהול העצמי, עולות שתי המלצות הנוגעות לעומס שיצרה המדיניות, בשני נושאים: הראשונה יוצאת מההבנה כי נדרש זמן ההיערכות לשינוי, ולכן **לא טוב להניע מהלכים מסוג זה באמצע השנה**, מומלץ לתת זמן היערכות לבתי הספר:

"לא להתחיל באמצע השנה. דברים שמתחילים באמצע השנה זה לא לרוחי. זה נופל על המנהלים, וזה לא פשוט במיוחד כשזה שינוי אדיר. לשנה הבאה חשוב להיכנס אחרת". **(מפקח)**

ריבוי תכניות ושינויים המגיעים ממטה משרד החינוך יוצרים קושי להטמעה. ניתנה המלצה **לוודא כי בזמן המעבר לניהול עצמי לא מתנהלות תכניות שונות ואחרות**, כדי לאפשר להטמיע את המעבר לניהול העצמי.

"המשרד צריך להבין שרק זה (המעבר לניהול עצמי) מתנהל באותה השנה, ולא להכניס עוד דברים כי זה צריך להיות הדבר המרכזי". **(מנהל אגף חינוך, רשות ותיקה)**

סיכום:

הניהול העצמי מתואר באופן חיובי על-ידי מרבית המרואיינים. כאשר המגמה להעביר את מוקד קבלת ההחלטות לקרבת התלמיד, העברת התקציבים ישירות אל בתי הספר והגדלת הגמישות הניהולית מתוארת על-ידי מרבית המרואיינים כחיובית. ומתוך כך עולה אף קריאה להרחיב את הניהול העצמי, כך שיכלול בעלי תפקידים נוספים.

במסגרת יישום הנהול העצמי המרואיינים תיארו **מרכיבים שונים כיתרונות לתכנית**: הגדלת תקציבים, הגברת הבקרה והשקיפות, שינוי מערך היחסים בין הרשות, משרד החינוך והמנהל. יתרון נוסף מתייחס למערך הליווי וההכשרה.

המרואיינים ציינו גם חולשות וחסרונות ביישום המעבר לניהול העצמי. במסגרת **החולשות הקשורות במאפייני הרקע של מערכת החינוך**, מציינים המרואיינים כי קיימים מסרים כפולים ממשרד החינוך, כאשר מצד אחד מקדמים את המעבר לניהול עצמי, ומנגד הנחיות המתנ"ה מגבילות את חופש הפעולה והסמכויות של המנהלים. המרואיינים מתארים ריבוי תכניות אשר לא תמיד מתואמות ביניהן. נוסף לכך, המרואיינים מביעים חששות מכך שכוח האדם הנמצא במערכת החינוך אינו יכול להתמודד עם מטלות הניהול העצמי. בחלק מהראיונות עלה כי קיים חוסר אמון בין משרד החינוך הרשויות ובתי ספר, כאשר נושא האמון כפי שעלה בפרקים קודמים בדוח זה משמעותי למימוש המעבר לניהול העצמי מהיבטים שונים.

נוסף למאפייני הרקע, המרואיינים תופסים **מרכיבים שונים ביישום הניהול העצמי כחסרונות**: תפיסה כי הניהול העצמי מותנה תקציב, קיום עומס מטלות והיעדר תגמול הולם הן למנהלים והן למזכירות ושרתים. המרואיינים מציינים כחסרון את התלות ברשות כמטרייה משפטית הנובעת מכך שבית הספר אינו מהווה יישות משפטית. בנוסף, מרואיינים רבים מציינים את המגבלות על ניהול כוח אדם המוטלות על המנהלים כחיסרון משמעותי, המשליך על יכולות המנהלים ועל תפיסת האחריותיות שלהם.

במסגרת **ההמלצות להמשך הטמעת המעבר לניהול עצמי** המרואיינים מציגים שורה של המלצות: מרואיינים שונים הציגו המלצות לגבי רתימת הרשויות לניהול העצמי והציעו להכניס רשויות לניהול העצמי רק במידה ושוררים יחסי אמון בין הרשות ומנהלי בית הספר ובמידה והרשות מנוהלת באופן תקין. המלצה נוספת מתייחסת לגורמים המעורבים בתהליך הכניסה לניהול העצמי: מרואיינים אחדים המליצו להרחיב את מעגל החשיפה לניהול העצמי לגורמים שונים ברשות, למורים ולמפקחים. המלצות לגבי שילוב המפקחים במסגרת הניהול העצמי באופן רחב יותר: הן מבחינת הכשרת מפקחים והן מבחינת הגברת חופש הפעולה שלהם. מנהלים ממליצים שיינתן להם, לשרתים ולמזכירות תגמול נוסף בשל המעבר לניהול עצמי. רבים מהמרואיינים ממליצים על הגברת הגמישות הפדגוגית למנהלים מפקחים ומורים. ניתן דגש על עבודה נכונה בבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב. הגדלת תקציבים למנהלים ומתן חופש פעולה רחב יותר לשימוש בתקציב. מנהלים בודדים מציעים להסיר מהם את האחריות להיבטים הכלכליים תפעולים, ואחרים מציעים למנות מנהלן לעזרתם.

מרבית ההמלצות המתייחסות לליווי ולהכשרה מבקשות להמשיך ליווי זה. גורמים שונים מציעים להגביר את הפיקוח והבקרה על התנהלות הרשויות ובתי הספר במעבר לניהול העצמי. בהמשך לעומס שנוצר מהטמעת הניהול העצמי עלתה המלצה להניע תהליכים מסוג זה בתחילת השנה, ולוודא שאין תכניות שונות המיושמות במקביל.

סיכום הממצאים

פרק זה מסכם את עמדות המרואיינים כלפי המעבר לניהול עצמי, כפי שעלו מהפרקים השונים בדוח. ראשית נסכם את הממצאים לפי פרקי הדוח, ולאחר מכן נציג דילמות מרכזיות כבסיס לדיון ולקבלת החלטות להמשך הטמעת הניהול העצמי.

סיכום העמדות כלפי המעבר לניהול עצמי, על-פי פרקי הדוח

1. עמדות עקרוניות כלפי ניהול עצמי

העמדה העקרונית לגבי המעבר לניהול עצמי אצל מרבית המרואיינים היא חיובית. רוב מוחלט של המרואיינים תומך בבסיס הרעיון של המעבר לניהול העצמי. כך שלפחות באופן הצהרתי יש הסכמה עם העיקרון.

כמעט כל המרואיינים מכל מגוון המקצועות והתפקידים (מנהלים, מטה, מחוז, מפקחים ורשויות) מביעים תמיכה בעיקרון של הגברת יכולות הניהול של המנהלים, כפי שמובע בניהול העצמי. אם יש התנגדויות למהלך, הרי הן מגיעות כמעט באופן בלעדי מאנשי הרשויות, שהחליטו שלא להיכנס לניהול עצמי, ובעיקר מצד הגזברים. גם כאן יש לסייג ולומר, כי חלק מהרשויות שלא נכנסו לניהול עצמי, מעידות על עצמן שהן פועלות במתכונת של ניהול עצמי, אך נרתעות מהבירוקרטיה והפיקוח הכרוכים בכניסה למסגרת הרשמית של המעבר לניהול עצמי.

מרואיינים רבים אשר תופסים באופן חיובי את המעבר לניהול העצמי, מביעים עמדה כי יש לשאוף להרחיב את הניהול העצמי ולפעול למימוש תפיסה זו במערכת החינוך כולה. יש המציעים להגדיל את היקף בתי הספר המשתתפים במעבר לניהול העצמי (לא רק יסודי, אלא גם חטיבות ביניים ותיכון), ואחרים, רבים יותר, מביעים רצון שהתפיסה תורחב ותיושם גם בתפקידים נוספים במערכת החינוך, למשל, לתת חופש פעולה רב יותר, לפי עקרונות הניהול העצמי, גם למפקחים, או למנהלי אגף חינוך. באותו אופן היו רוצים ניהול עצמי גם בתוך בית הספר: לתת למורים את האפשרות לניהול עצמי, ולאפשר להם חופש פעולה רב יותר בעבודתם החינוכית.

כמובן, התמיכה העקרונית הרחבה (כמעט קונצנזוס "מקיר לקיר") במעבר לניהול עצמי, איננה אומרת שכולם סבורים שההתנהלות נכונה. יש במקרים רבים ביקורת כלפי מרכיבים שונים בניהול העצמי, ואופן היישום שלהם בשטח, אולם זוהי ביקורת שלא יוצאת נגד עצם רעיון הניהול העצמי, אלא ביקורת בונה, שבאה לסייע באיתור הליקויים ולשפר את ההתנהלות.

ניכר כי קיים פער בין הצהרות התמיכה בעקרונות הניהול העצמי לבין המימוש בפועל, הנתקל בקשיים ובפעילויות סותרות מצד חלק מגורמי המטה וחלק מהרשויות. ייתכן שבראיונות הצהירו רבים על תמיכה בעקרונות הניהול העצמי, מכיוון שזה מה שנתפס כיום כגישה מתקדמת ו"נכונה", אך בבואם "לשלם את המחיר" על כך, הם פועלים באופן שונה מההצהרות.

לסיכום, ניתן לומר כי יש תמיכה עקרונית רחבה בעצם קיומו של רעיון המעבר לניהול העצמי. תמיכה מוצהרת ברורה, שלעתים איננה מגובה במעשים דומים.

2. עמדות כלפי הצעדים הראשונים: הטמעת הניהול העצמי בשנת תשע"ב

א. עמדות כלפי תהליך רתימת הרשויות:

תהליך רתימת הרשויות לניהול העצמי מורכב מארבעה שלבים, כאשר בכל שלב ישנה הכרעה של הרשות אם להיכנס או לא להיכנס לתהליך. השלב הראשון הוא **מפגשי חשיפה**, לאחר מכן **סימולציה תקציבית**, בהמשך מתקיים **משא ומתן על "מסמך ההבנות"**, והשלב הרביעי והאחרון הוא **חתימה על "מסמך ההבנות"**, שמסדיר את הכניסה לניהול העצמי.

במפגשי החשיפה מוצגים עקרונות המעבר לניהול העצמי על-ידי גורמי המינהלת (מטה וממונה מחוזית) לגורמים רלוונטיים ברשות. מפגשים אלה מתוארים לרוב כמפגשים שהתנהלו **באווירה חיובית**, ותרמו להבנה ולרצון להמשך התהליך.

בסימולציה התקציבית לומדת הרשות על ההשלכות התקציביות – תוספת התקציב בעקבות המעבר לניהול עצמי (ולעיתים גם פגיעה בתקציבים מסוימים). מכיוון שהתקציב הוא מרכיב משמעותי בגורמי המשיכה של התכנית, **סימולציית התקציב מהווה צומת הכרעה** שבו חלק מהרשויות בוחרות שלא להיכנס. טעויות שהתרחשו לעתים בשלב בניית "סל התלמיד", נתפסות בחלק מהרשויות כשייכות לשלב הסימולציות הכלכליות, וקבלת ההכרעה, כך שמועלית ביקורת כלפי המינהלת וקיימת תחושה של הטעייה או הצגה ורודה מדי של הדברים.

המשא ומתן על "מסמך ההבנות", והחתימה עליו, מתוארים **כתהליך היוצר הסדרה** של המעבר לניהול העצמי, כולל הגדרות ברורות ומפורטות של הנושא, ובכך **תורם לקיום כללי מינהל תקין.** לעיתים עולה ביקורת כי מסמך ההבנות מפורט מדי, ויוצר סרבול רב. טענה נוספת היא כי המסמך מגדיר הגדרות המחייבות בעיקר את הרשות, כאשר אין התחייבות מקבילה של משרד החינוך.

בבחינת **המניעים המרכזיים של רשויות מקומיות להצטרפות לניהול העצמי** נמצא כי **תוספות התקציב** מהוות גורם משמעותי בשכנוע להצטרף לתכנית, ובמקומות שהתוספות אינן משמעותיות יורדת הנטייה להצטרף.נוסף לכך, העניין בהצטרפות לתכנית נקשר **לשיפור הצפוי בפדגוגיה** (יחד עם יכולת השפעה של הרשות בנושא), **למעטפת ההכשרה למנהלים ולמורים ולסיכוי לשינוי התרבות הניהולית ביישוב** (יותר שיתוף פעולה).

ההתנגדויות המרכזיות להצטרפות שעולות מגורמים ברשויות הם חששות הנובעים **מחוסר אמון במנהלים** (לא יוכלו לעמוד בעומס המטלות, לא יוכלו לעמוד באחריות הכלכלית), וממודל עבודה שאינו מבוסס על שיתוף פעולה בחתירה למטרה משותפת, ועל כן יש **חששות מאובדן שליטה וכוח ברשות**. לעתים מציינים גם הפרדה בין אחריות וסמכות בניהול התקציב: האחריות נותרת על אנשי הרשות בעוד הסמכות מועברת למנהלים (במקרה של גירעון או התנהלות לא תקינה גזבר הרשות הוא האחראי על-פי חוק). עם זאת, יש לציין שני חסמים שהם אינהרנטיים בתכנית, ויש מקום לבחון פתרונות עבורם והם: הפסד כספים במעבר לניהול עצמי (ובפרט ברשויות קטנות ובתי ספר קטנים), והגדלת הפערים במערכת החינוך.

לאורך כל תהליך רתימת הרשויות עולה **החשיבות של יצירת יחסי אמון ושיתוף פעולה** כבסיס למעבר לניהול העצמי, כאשר ניכר בראיונות כי למינהלת תפקיד מהותי בכך. ניתן לזהות שלושה נושאים שתורמים לרתימת הרשויות ומסייעים לבניית יחסי האמון: הראשון הוא הירתמות גורמים בכירים (מנהלת מחוז מול ראש הרשות,

מסייע לפתיחת דלתות וכבסיס לשיתוף פעולה); השני הוא שילובם של המפקחים בשל תפקידם המשמעותי בתהליך ההטמעה בהמשך; השלישי הוא יצירת מערכת יחסים של שיתוף פעולה, שקיפות ואמון בין הגורמים כבסיס לניהול העצמי, ולטובת הצלחת בית הספר.

ב. עמדות כלפי היישום וההטמעה של המודל הכלכלי-תפעולי:

במסגרת ההיבט הכלכלי-תפעולי של המעבר לניהול עצמי, מועברים למנהל בית הספר תקציבים לניהול עצמאי שלו (תקציבים שקודם לכן נוהלו על-ידי הרשות), וכן מתאפשר לבית הספר לקבל הכנסות נוספות מהשכרת השימוש במבנה בית הספר. יועצים כלכליים סייעו לבניית המודל המתאים בכל רשות, ולהטמעתו בשטח. היועצים הכלכליים לעתים משמשים גם כחלק ממנגנון הפיקוח של הרשות.

מודל התקצוב משתנה מחישוב על-פי כיתה לחישוב על-פי תלמיד, דבר שלעתים פוגע בתקציבים של בתי ספר קטנים שבהם כיתות קטנות. שיטת תקצוב זו מעודדת את הגדלת מספר התלמידים בכיתה והגדלת בתי הספר, אולם במקביל קיימות במשרד החינוך יוזמות אחרות המעודדות את הקטנת הכיתות.

מנהלים רבים מתארים שכבר השנה קיבלו תקציב נוסף, ובאופן טבעי הם שמחים על כך. עם התקציבים, והאפשרות להכנסה נוספת מהשכרת מבנים, זוכים המנהלים ליתר עצמאות ונפתחות בפניהם אפשרויות נוספות לממש את היעדים הפדגוגיים של בית הספר. עם זאת, עולה חשש שהמודל הכלכלי-תפעולי **עלול להפוך את בית הספר לארגון המתנהל על-פי עקרונות כלכליים** של רווח והפסד, כשלכל פעולה מוצמד מחיר**, וזאת על חשבון העיסוק בפדגוגיה**.

אף שעם המעבר לניהול עצמי, מעבירות הרשויות תקציבים וסמכויות לבתי הספר, אין כאן למעשה "ניתוק" בין הרשות ובית הספר. **התלות של בית הספר ברשות נותרת בעינה**. בית ספר איננו ישות משפטית, ועל כן זקוק לרשות שתשמש עבורו כ"מעטפת" מנהלית, הרשות משמשת כתאגיד מרכז לפעילות בתי הספר. חלק מתקציבי בית הספר נשארים בידי הרשות, כל נושא טיפול בכוח אדם (מזכירות, שרתים) נשאר בידי הרשות. על מנת לערוך חוזים והסכמים (למשל, עבור קבלת שירותים או השכרת מבנה בית הספר), או כדי לשכור כוח אדם נוסף – יזדקק מנהל בית הספר לעבוד אל מול הרשות כגורם המשפטי שיחתום על החוזים.

ההתייחסות להשכרת המבנים היא מעורבת, ועולים קולות לכאן ולכאן. בתי ספר בסביבה סוציו-אקונומית חלשה חוששים שלא יוכלו באמת להשכיר את המבנה, דבר שעלול לתרום להגדלת הפערים אל מול בתי ספר בסביבה סוציו-אקונומית חזקה, שיוכלו להרוויח מכך כסף. מנהלים אומרים כי לא כל הרשויות מאפשרות את הדבר, מתוך חשש לתחרות עם שירותי המתנ"ס. נוסף לכך, עולה טענה (בעיקר מגורמי מטה ומרשויות) שלא נכון להשכיר את מבנה בית הספר, מכיוון שהוא אינו שייך לצוות בית הספר אלא בא לשרת את התושבים, ובחינם.

הדיונים והחתימה על "מסמך ההבנות", תוך כדי הגדרת מודל הפעולה ברשות ובבתי הספר, מהווים כלי להסדרת נוהלי העבודה וכללי מינהל תקין ברשות ובבתי הספר. לרב הַסדרה זו נתפסת באופן חיובי, אך עם זאת עלו גם קולות שתופסים זאת כטרטור. בהמשך לכך, במסגרת הדרישה מבית הספר לעמוד בכללי מינהל תקין ובכללי הדיווח החשבונאי עולה חשש כי **למנהלים ולמזכירות אין הידע הנדרש לתפעול נכון של היבטים כלכליים אלה**. מנהלי אגף חינוך ברשויות ואיתם גם מספר גורמי מטה, חוששים מכניסה לגירעון בשל חוסר ידע וניסיון של בתי הספר בניהול התקציבים. הטיפול בהיבט הכלכלי נתפס כמעמיס ודורש הכשרה מתאימה. **היועצים הכלכליים**

נתנו מענה טוב של הכשרה וליווי למזכירות ולמנהלים במהלך שנת תשע"ב, עד כי לעתים נראה כי נוצרה בבית הספר (וברשויות) תלות בעבודתם.

שני הכלים המרכזיים שהוגדרו על-ידי המינהלת לצורכי בקרה: מאגר מידע כספי וועדה מלווה, עדיין לא פעלו במהלך שנה"ל תשע"ב שבה בוצעה ההערכה. ישנה הסכמה רחבה כי יש צורך בבקרה על בתי הספר, ומובהר כי בקרה אמורה להתבצע על-ידי הרשות, אך בכל הנוגע ליישום הבקרהיש עמימות ותפיסות שונות, כאשר הסוגיות המרכזיות הן תדירות הבקרה והגורם המפקח על ביצוע הבקרה. נושא זה מהותי לאור ביקורת העבר.

מצד המנהלים עולה **חשש כי הרשויות לא יעבירו את התקציבים הנדרשים**, ולא ישתפו פעולה עם המעבר לניהול העצמי. ברשויות ותיקות, ובעיקר היכן שנוצרו יחסי אמון – חששות אלה אינם עולים עוד.

לסיכום, ניתן לראות תחילתה של הטמעה של עקרונות ההיבט הכלכלי-תפעולי של הניהול העצמי בהתנהלות הכלכלית של בתי הספר. מכיוון שניתנה לרשויות גמישות בבניית מודל הפעולה של הניהול העצמי, נוצרים מגוון מודלים ליישום. רשויות שבהן קיים שיתוף פעולה ואמון, מסגלות מודל פעולה המאפשר עצמאות רבה לבתי הספר, כאשר ברשויות אחרות העצמאות מצומצמת יותר (למשל, בנושא השכרת מבני בתי הספר).

ג. עמדות כלפי יישום והטמעה של המודל הפדגוגי-ניהולי:

הבסיס המוסכם לניהול העצמי הוא כי היכולת לתת מענה נכון לצורכי התלמידים נמצאת בבית הספר קרוב לתלמיד. לשם כך, במסגרת ההיבט הפדגוגי-ניהולי של הניהול העצמי, קיימת כוונה לאפשר למנהל בית הספר חופש פעולה וגמישות, שלעתים מוגדר אף כשאיפה ל"אוטונומיה" (הן בתלקיט הניהול העצמי והן בדברי מרואיינים). למנהלים במסגרת הניהול העצמי מוקצים 10% גמישות בתכנית הלימודים המוגדרת על-פי המתנ"ה. הגמישות הזו, יחד עם תוספות התקציב, אמורות להיות הכלים המרכזיים להעצמת המנהל ולהגברת עצמאותו. מעבר לכך מגדיר תלקיט המעבר לניהול עצמי, עוד שלושה נושאים שבהם רצויה הגמישות: גמישות בפיתוח המקצועי של צוות בית הספר, גמישות ביוזמות ותכניות חינוכיות, גמישות בהעסקת כוח אדם נוסף.

עצמאות ואוטונומיה: קיימות מגוון דעות ביחס לאוטונומיה בניהול העצמי. חלק מהמנהלים תיארו תחושה של עצמאות רבה יותר בעקבות המעבר לניהול העצמי, וציפייה שהתהליך הזה יימשך ויתגבר. אחרים ביטאו תחושה שונה כי אין אוטונומיה אמיתית למנהלים במערכת החינוך. בתווך יש תפיסה האומרת כי אוטונומיה הייתה גם קודם לכן, והיא בעצם תלויה במנהל, בתפיסת התפקיד שלו, וביכולת שלו "לקחת" לעצמו אוטונומיה ניהולית בתוך מסגרת המגבלות המוטלות עליו. מנהלים אחדים דיברו על כך שייצרו לעצמם חופש במסגרת "תרבות השקר" במערכת החינוך, וכי המעבר לניהול העצמי מאפשר להם אותה האוטונומיה, בלי שיצטרכו לנהוג בדרכי "שקר".

גמישות פדגוגית: ככלל, ניתן לסכם ולומר כי **אין תחושה שהניהול העצמי מגביר את הגמישות הפדגוגית**. לעומת 10% הגמישות, המנהלים מציינים את 90% חוסר הגמישות שקיים במתנ"ה. אלה הם תהליכים סותרים הפועלים מצד משרד החינוך: המעבר לניהול העצמי יוצר ציפייה בקרב המנהלים להרחבת הגמישות, בעוד שהמתנ"ה והנחיות המשרד לגביה, מהווים תכתיב ברור ומקטינים גמישות. את הגמישות הפדגוגית שהמנהלים משוועים לה הם מוצאים בשעות לימוד שאינן מתוקצבות על-ידי משרד החינוך (תוספת שעות המתוקצבת על-ידי הרשות או ההורים).

גמישות בנושאים נוספים: מסיכום דברי המרואיינים עולה כי שני נושאים עדיין לא יושמו בשנת תשע"ב: **גמישות בפיתוח הצוות המקצועי עדיין לא נראתה בשטח**. הכלי המרכזי שתואר בהקשר זה הוא שוברי הדרכה, ואלה עדיין לא היו בשימוש בשנת תשע"ב. בהתייחס לגמישות בהפעלת כוח אדם, מדברי גורמי מטה ומינהלת, **אין כוונה לאפשר למנהלים להעסיק מורים או לחלופין לפטרם כרצונם**, ואין כוונה להעביר אליהם סמכויות ניהול כוח אדם, כך שגם נושא זה לא מיושם. בהתייחס לגמישות בפיתוח יוזמות חינוכיות, הראו הראיונות עם מנהלים ומפקחים ש**ישנם ניצנים ראשוניים של חשיבה על פדגוגיה בהקשר של ניהול עצמי:** בכמה בתי ספר נעשה שיתוף מורים בייזום תכניות, והתפתחו יוזמות חינוכיות. המנהלים מדווחים יותר על פוטנציאל ליוזמות, מאשר על הטמעת היוזמות. מרבית התכניות הן לשנת תשע"ג. חלק מהמנהלים (בעיקר החדשים) חוששים שלא יועבר אליהם כל התקציב כמובטח, ולכן זהירים בהוצאת הכסף, ואינם ממהרים להוציא כסף על יוזמות חינוכיות.

לסיכום, ניתן לראות כי אף שהתחילה העברת תקציבים לבתי הספר במהלך שנת תשע"ב, לא ניכר שינוי בתחום הפדגוגי ניהולי בכלל ובנושאי הגמישות הפדגוגית והניהולית בפרט. בעיקר עולה תמונה של חוסר גמישות במערכת. נראה כי ההיבט הפדגוגי-ניהולי בניהול העצמי עדיין אינו בא לידי מימוש מלא, ובעיקר עדיין לא ניכר שינוי בפדגוגיה.

ד. עמדות כלפי הליווי וההכשרה בהטמעת הניהול העצמי:

המינהלת שמה דגש על תהליכי ההכשרה והליווי בעת המעבר לניהול העצמי. ההכשרות כללו את הנושאים הבאים: הכשרת מנהלים ומזכירות, ימי עיון, למידת עמיתים וליווי על-ידי יועצים (כלכליים וארגוניים).

במסגרת המעבר לניהול העצמי עולה **צורך רב מאוד בהכשרה ובליווי, ובעיקר בהיבט הכלכלי-תקציבי.** מנהלי בתי הספר המזכירות נדרשים לקיים ניהול חשבונות על-פי כללי מנהל תקין, וכללי החשבונאות, והתחושה שעולה מהמרואיינים היא שחסר להם הרבה ידע בתחום זה, ככאלו שאינם באים עם הכשרה כלכלית. מכאן, עולה צורך ברור מהמרואיינים, ובפרט מקרב גורמי השדה, בהמשך והעמקה של ההכשרות והליווי. תפיסה קיצונית יותר אף גורסת כי כוח האדם הקיים במערכת אינו יכול להתמודד עם המטלה הנדרשת בניהול חשבונות, ויש צורך באנשי מקצוע (בעיקר בנוגע למזכירות).

ככלל, ההכשרות נתפסות באופן חיובי: בקרב מנהלים ומזכירות, תהליכי ההכשרה נתפסים כטובים. המשוב להכשרות אלה מעיד כי הן איכותיות ומסייעות לשפר את אופן הניהול הבית-ספרי בכללותו, על אף שמנהלים מדגישים שלא ניתן לאמוד את איכות ההכשרות עד שלא יתחילו ליישם בפועל. עולה רצון שההכשרות יימשכו גם בשנים הבאות.

בהתייחס **להכשרות המנהלים המשוב הכללי הוא חיובי.** עולה אמירה (מצד גורמי מטה בדרך כלל) כי יש לסנכרן אותן עם תהליכי הכשרה אחרים, כשיש הטוענים שאין צורך בהכשרה שכן מדובר פשוט בניהול. מבחינת התכנים, ההכשרות התמקדו בהיבט הכלכלי (כאמור, הוא היה נדרש), ויש שציינו כי היו רוצים השתלמויות גם בנושאים פדגוגיים-ערכיים.

משוב חיובי **גם להכשרת המזכירות**. אלה היו ההכשרות הראשונות, והן שאפשרו לבית הספר לקיים את המעבר לניהול עצמי, ולהתחיל בניהול תקציבים וחשבונות כפי שנדרש. לעתים מתארים מצב שבו המנהלים למדו מהמזכירות.

מהראיונות עולה **כי לא בוצעה הכשרה למפקחים**, והם מרגישים בחסרונה.

היועצים הכלכליים נתפסים כ"עוגן" בתהליכי ההטמעה: הם היו אמונים על הדרכה למזכירות, והובילו אותן להשגת יכולת לבצע ניהול חשבונות כנדרש. הם גם סייעו להגדיר את הגדרות הניהול העצמי, תקציבים ודרכי פעולה ברשויות שונות. עוד סייעו בייעוץ, בליווי ובהכוונה, לראשי הרשויות, כמו גם למנהלים ולסגל הוראה. נראה כי בהיבט זה אין להם תחליף, ומרואיינים רבים מביעים את הרצון שהיועצים הכלכליים יישארו וילוו בייעוץ גורמים שונים במערכת החינוך. מרואיינים מציינים שהיקף השעות המוקצב ליועצים הכלכליים איננו מספק, ורשויות רבות הגדילו תקציבים אלה. היועצים המשמעותיים הם בעלי הניסיון וההבנה בתחום החינוך. לא כל יועץ מתאים לתפקיד זה, ולכן בבחירת היועצים יש לשים דגש על היכרות עם תחום החינוך ושיטות העבודה הנהוגות בו. עם היועצים המצויים בתחום יש לוודא שאין מתקיימים ניגודי אינטרסים מתוקף מעורבותם במערכת החינוך.

יועצים ארגוניים עבדו בשנת תשע"ב עם המינהלת והממונות מחוזיות, ועדיין לא נכנסו לרשויות ובתי הספר.

לסיכום, ניתן לראות כי תהליכי ההכשרה נתפסים בחיוב וסייעו לכניסה לניהול העצמי. גם הליווי נתפס באור חיובי: הן הליווי על-ידי מינהלת הניהול העצמי והן הליווי של היועצים הכלכליים. המנהלים בבתי הספר וברשויות מרגישים שיש להם למי לפנות. להמשך הדרך, יש לשקול כיצד להמשיך את ההכשרה והליווי – מכיוון שמן השטח עולה צורך בכך.

ה. תפיסת המטרות של הניהול העצמי

המטרות המרכזיות במעבר לניהול עצמי הן להוביל לשיפור הישגים ולשיפור האקלים במערכת החינוך. הדרך להשגת המטרה של שיפור ההישגים היא על-ידי השגת מטרות ביניים בסדר היררכי: העברת תקציבים לבתי הספר יחד עם הגדלת העצמאות הניהולית ויכולות הניהול, יובילו לשיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה, והתאמתן למאפייני בית הספר, וכך יתקבל שיפור ההישגים. מעניין לציין, כי המרואיינים כשהם מתארים את מטרות הניהול העצמי, מציינים את מטרות הביניים, אך לא את המטרה הראשית, איש מהמרואיינים לא דיבר על שיפור הישגים כמטרה, והמטרה של שיפור האקלים הבית-ספרי אינה מוזכרת כלל. בסך הכול ניכרת תפיסה חיובית של מטרות הניהול העצמי, המותאמת למטרות המוצהרות של המעבר לניהול עצמי.

במהלך הראיונות עלו גם תפיסות של מטרות אחרות, שאינן חלק מהמטרות המוצהרות. מטרות אלו נתפסות כ"כוונות האמיתיות" של המעבר לניהול עצמי, מטרות שאינן מוצהרות אך קיימות ומכוונות עת המעבר לניהול עצמי.

שלושה נושאים מרכזיים עלו במסגרת תפיסת "הכוונות האמיתיות":

- תפיסה כי הכוונה האמיתית היא ליצור שינוי בתרבות הארגונית במערכת החינוך, להוביל לאוטונומיה ניהולית ומערכות יחסים שיתופיות בין הגורמים השונים במערכת.
- תפיסה כי הכוונה האמיתית היא שינוי בהתנהלות הכלכלית/תקציבית. זהו שינוי הנתפס כבעל השלכות שליליות על החינוך – עיסוק בכלכלה, על חשבון החינוך. חוששים מהעברת מערכת החינוך למערכת

המתנהלת על-פי קודים כלכליים של רווח והפסד. בית הספר יהפוך מארגון "חינוכי" לארגון "עסקי", ועולה חשש מסכנה של הפרטת מערכת החינוך.

- תפיסה של המעבר לניהול עצמי כמהלך שאין מאחוריו כוונה אמיתית, ולא יימשך לזמן רב. במסגרת תפיסה זו אובחנו שלוש תימות: המעבר לניהול עצמי כ"עוד תכנית" אחת מני רבות שמתחילה "בקול גדול" ותסתיים ללא השפעה משמעותית על המערכת. מרואיינים רבים אומרים כי הניהול העצמי ייעצר אם יופסקו התקציבים הייעודים, תפיסה הקיימת גם אצל מובילי המעבר לניהול עצמי.עמדה אחרת טוענת כי אין כוונה אמיתית מאחורי הניהול העצמי, ויוצאת במקרים רבים מתוך תפיסה של פער משמעותי בין המטרות וההצהרות של המעבר לניהול עצמי אל מול מסרים אחרים המגיעים ממשרד החינוך וביצוע בפועל. בעיקר מדברים על הצהרה של עצמאות ואוטונומיה ניהולית בניהול העצמי, אל מול מערכת ריכוזית ומכתיבה מדיניות, כאשר חוברת המתנ"ה משמשת כדוגמה מובהקת לתכתיבים מסוג זה.

ניתן לראות כי למדיניות הכוללת של משרד החינוך כלפי מנהלי בתי הספר יש השפעה משמעותית על תפיסת הכוונות האמיתיות של המעבר לניהול עצמי. בעוד שמרבית המרואיינים מבינים את המטרות של השינוי, ורואים בהן מטרות חשובות ותורמות, הרי התחושה כי משרד החינוך "מדבר בשני קולות", והפער שבין מטרות הניהול העצמי לבין הכתבות ומדיניות אחרת מהמשרד, יוצרים לעתים תפיסה של חוסר אמון בכוונות האמיתיות של המעבר לניהול עצמי, וחוסר אמון ביכולתו להשפיע ולשפר את מערכת החינוך.

ו. שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בעקבות המעבר לניהול העצמי

בניהול העצמי מועברות סמכויות אל מנהל בית הספר תוך יצירת שינוי ביחסי הגומלין בין המעורבים בניהול בית הספר (משרד החינוך, הרשות המקומית והמנהל). בשיח שעולה מהגדרות המינהלת יש התחלה של התייחסות למערכת יחסים המבוססת על שיתוף פעולה ואינטרס משותף. מהראיונות עולה כי יחסי אמון ושיתוף פעולה הכרחיים להטמעה של ניהול עצמי החל בשלב רתימת הרשויות וכלה ביכולת להפעיל מודל המתבסס עדיין על תלות של המנהל ברשות כזו המספקת את התשתית המנהלתית לניהול העצמי (השכרת מבנים, ניהול כוח אדם וכו').

מהראיונות עולה כי ברשויות שונות קיימים יחסי אמון ברמות שונות כאשר ברשויות שבהן קיימים יחסי אמון – ההטמעה מתקדמת בקלות רבה יותר. עם זאת בחלק מהראיונות עולים ביטויים של חוסר אמון הדדי: במטה משרד החינוך לא סומכים על הרשויות (שיעבירו את התקציבים) ועל המנהלים (שישתמשו בתקציב נכון), ולכן מגבילים את חופש הפעולה שלהם, והמנהלים מצידם לא סומכים על משרד החינוך שאכן יש כוונה ליישם ניהול עצמי, והרשויות לא סומכות על משרד החינוך שיעמוד בהתחייבויותיו

במעבר לניהול העצמי טמון פוטנציאל ליצירת שיח חדש של דיאלוג ושיתוף פעולה, אולם אם יישמר השיח הישן של סמכויות וכוח, כשמשרד החינוך אינו מאפשר את מעורבות הרשות בפדגוגיה, והרשות אינה מאפשרת את החופש הנדרש למנהלים, הרי שבעקבות המעבר לניהול העצמי עלולים להחריף מאבקי הכוח במקום שייווצרו יחסי שיתוף פעולה. ייתכן והפתרון טמון במתן מענה לציפייה שקיימת במערכת של הרחבת האוטונומיה לכל החוליות בשרשרת הניהולית ולא רק למנהל בית הספר. מינהלת הניהול העצמי, המצויה בתווך שבין כל הגורמים,

יכולה לסייע לקידום של שיתוף הפעולה ברשויות ובמשרד החינוך, כבסיס להטמעה מוצלחת של המעבר לניהול העצמי.

כמו כן עלתה התייחסות לכל אחד מהגורמים המעורבים בניהול העצמי ולשינוי בתפיסת הגדרות התפקיד שמתרחשת בעקבות המעבר

תפקידי המינהלת והממונה המחוזית - מניתוח הראיונות עולים ארבעה תפקידים מרכזיים למינהלת:

- **הגדרת מדיניות:** המינהלת נתפסת כמי שמגדיר את המדיניות ומעביר אותה לשטח. בדרך כלל נתפסת המדיניות כמוגדרת ואפילו קשיחה, אך יש הסבורים שהדברים לא מוגדרים באופן ברור ובכל זאת מטמיעים את הניהול העצמי, מבלי להתחשב במצב בשטח.

- **רתימת הרשויות:** המינהלת והממונה המחוזית עוסקים ברתימת הרשויות. פעולה של הממונה מתוך עמדה משתפת ולא כוחנית, מועילה בהקשר זה.

- **בניית מערך הכשרות:** המינהלת היתה אחראית למערך ההכשרות הארצי, ומוסכם על המרואיינים שזה תפקידה. מערך ההכשרות (למנהלים ומזכירות), נתפס כתורם וזוכה למשוב חיובי.

- **ליווי בתי הספר והרשויות במעבר לניהול העצמי:** המינהלת הפעילה מערך יועצים לליווי המעבר לניהול העצמי. תרומתם לליווי והטמעה מוערכת בחיוב, ונתפסת כמשמעותית.

המינהלת נתפסת כגורם זמני, שיחדל להתקיים כאשר תסתיים ההטמעה (במינהלת מעריכים כשלוש-ארבע שנים). בהמשך לכך, עולה חשש שגם הניהול העצמי ייתפס כזמני.

תפיסות לגבי שינוי תפקיד המפקח: בעקבות המעבר לניהול עצמי מתחדד המתח המצוי ב**תפיסת תפקיד המפקח**, שבין פיקוח (inspector) להדרכה (supervisor). יש המעוניינים בשינוי התפקיד מפיקוח להדרכה, אחרים ממליצים על שילוב שני התפקידים, ויש מי שסבורים שמדובר בתפקיד של פיקוח בלבד. מבחינת **תוכן התפקיד**, גם כאן קיימות תפיסות מגוונות. יש התומכים בתפיסת תפקיד רחבה של המפקח כמי שיכול להוביל את הטמעת הניהול העצמי (כולל הדרכת מורים ומנהלים, ועיסוק בהיבטים הכלכליים). אחרים תופסים תוכן מצומצם של הפיקוח בתחומים ה"מסורתיים" שלו, וקיימת תפיסה מצמצמת עוד יותר, הסבורה שתפקיד המפקח הופך למיותר בבית ספר שבהם מוטמע הניהול העצמי. מהמחזיקים בתפיסה זו עלתה הצעה לאפשר למפקח "לשחרר" מפיקוח בתי הספר שבהם מתקיים ניהול העצמי באופן מוצלח.

בשנת תשע"ב **המפקחים היו מעט "מחוץ" למהלך ההטמעה**. הם לא עברו הכשרות ייעודיות ולא תמיד היו מעורבים במשא ומתן עם הרשות. קיימת הבנה כי נדרשת תשומת לב רבה יתר למפקחים, ומן הראוי לתת להם מקום משמעותי יותר במעבר לניהול העצמי.

תפיסות לגבי שינוי תפקידים ברשות:התפיקד המרכזי של הרשות כתאגיד המרכז את עבודת בית הספר איננו משתנה. על אף העברת התקציבים לבית הספר, נשמרת התלות של בית הספר ברשות. יחד עם זאת, משתנה תפקידם של מספר גורמים ברשות. **תפקיד הגזבר** משתנה מניהול תקציבי בית הספר ואחריות על כל הכספים

שלו, לתפקיד של פיקוח ובקרה. הגזברים חוששים שבתי הספר לא ידעו להתנהל וייכנסו לגירעונות, ואז הגזברים יישאו באחריות. לכן מפעילים הגזברים יועצים כלכליים לבקרה על בתי הספר. **תפקידמנהל אגף החינוך** משתנה, כאשר מנהלי אגפי החינוך מתארים פחות עיסוק בבעיות ניהול יומיומיות ואחזקה של בית הספר, ויותר עיסוק בסוגיות של חינוך ובפדגוגיה. מנהלי אגפי חינוך מרוצים שהשינוי בדרך כלל. במשרד החינוך, ובעיקר במטה, קיימת תפיסה כי פדגוגיה היא באחריות משרד החינוך, ולמנהלי אגפי חינוך ברשויות אין מה להתערב בכך. קיים כאן פוטנציאל לחיכוך וקונפליקט, שיכול לפגוע בהצלחת המעבר לניהול העצמי. **תפקיד מנהלי מחלקות השירות ברשות** משתנה כאשר הם הופכים מנותני שירות כ"ספק יחיד" למצב שבו המחלקות נמצאות בתחרות מול גורמים חיצוניים אותם יכול המנהל לשכור בכספי הניהול העצמי.

תפיסות לגבי שינוי תפקידים בבתי הספר:תפקיד המנהל נמצא במוקד השינוי של המעבר לניהול העצמי, מתוך מטרה לאפשר לו חופש פעולה ותקציבים שיעזרו לו לעמוד ביעדים ולקדם את החינוך בבית הספר. לתפקידי המנהל נוסף עיסוק מורחב יותר בהיבטי תקציב ותחזוקה הדורש גם הכשרה בהתאם. אחת הטענות היא שתפקיד המנהל הופך לדומה יותר למנהל בשוק הפרטי. חלק מהמנהלים חוששים שזה יגזול את כל זמנם על חשבון עיסוק בפדגוגיה. אחרים שמחים על השינוי ועל תוספת המשאבים וחופש הפעולה. מתחדדת תפיסת האחריותיות – אחריות המנהל להשגת התוצאות, עם אמירות שללא סנקציה למנהל שנכשל, אין משמעות למעבר לניהול עצמי. חלק מהמנהלים עוסקים בשכר ולא בעונש, ומצפים לקבל תגמול נוסף על תוספת העבודה ותוספת האחריות. **תפקיד המזכירה** היה הראשון להשתנות, לעיסוק בניהול התקציב. מדובר בתפקיד נוסף למזכירה, כשהיא נדרשת לבצע תפקידים של ניהול חשבונות בית הספר וסיוע כמנהלנית. מנהלים חוששים שהמזכירות לא יעמדו בעומס העבודה הנוסף (ובמקביל קיימת תפיסה תוספת העומס איננה רבה). עלה רצון לשפר את התגמול למזכירות, בעקבות תוספת העבודה. ממליצים על תוספת הכשרה למזכירות, כשמיועצים כלכליים עולה הצעה להכשיר את המזכירות כמנהלות חשבונות מוסמכות, כדי שיוכלו לנהל נכון את תקציבי בית הספר (מה שיחייב העלאה משמעותית בשכרן, משכר של מזכירה לשכר של מנהלת חשבונות מוסמכת). חלק קטן מהמרואיינים התייחס **לשינוי תפקיד השרת בבית הספר**. רואים בו פוטנציאל משמעותי לסייע למנהל: שרת בעל מיומנויות טכניות יכול לבצע בעצמו חלק מעבודות התחזוקה ולחסוך תקציב. השרת יכול לשמש כ"יד ימינו" של המנהל ולסייע בטיפול במכרזים (איסוף הצעות מחיר ופיקוח על ספקים ובעלי מקצוע). כדי שזה יתאפשר צריכים השרתים להיות בעלי היכולות והכישורים הללו, ובעלי רצון לסייע למנהל. משום כך עלתה הציפייה שהשרתים לא יהיו עובדי קבלן, שיקבלו הכשרה ותגמול הולמים, וייבחרו לעבודה על-פי הכישורים שתוארו למעלה.

בעקבות המעבר לניהול העצמי, קיים פוטנציאל לשינוי בתפקידים של המעורבים בניהול בית הספר. קיים גם פוטנציאל לשינוי במערכות היחסים, ולבניית יחסי אמון ושיתוף פעולה. כדי שאלו יתממשו נדרשת גמישות מצד כל הגורמים, ונכונות לוויתורים הדדיים, ולעבודה משותפת לטובת האינטרס המשותף של הצלחת בית הספר. למינהלת יש תפקיד משמעותי בהעברת מסרים אלה לכלל המעורבים, וביצירת הבסיס, "הכשרת הלבבות", לשיתוף הפעולה הנדרש.

ז. תפיסות לגבי השגת המטרות בניהול העצמי

ניתן לשלב את המטרות שהוצגו ב"מודל הלוגי" שהוצג ברקע כבסיס לסקירת מימוש המטרות. כך המטרה הראשונה בהיררכיה היא העברת תקציבים ותוספת תקציב לבתי הספר. בהמשך לכך, המטרה השנייה היא

הגדלת העצמאות הניהולית ויכולת הניהול. שתי מטרות אלו מתוארות כתשומות ב"מודל הלוגי" של הניהול העצמי. מטרות אלו צפויות להוביל להשגת המטרה השלישית: שיפור בדרכי ההוראה והפדגוגיה והתאמתן למאפייני בית הספר, מטרה אשר באה לידי ביטוי בחמשת עקרונות הניהול העצמי המוגדרים כתפוקות הניהול העצמי ב"מודל הלוגי". ומכאן יתקבל השיפור בהישגים (מטרה רביעית) המוגדרת כתוצאה במודל, ולצידה תוצאה נוספת של טיוב והשבחת האקלים הלימודי והחברתי, אשר לא קיבלה התייחסות מהמרואיינים. המטרה החמישית שאינה מהווה חלק מ"המודל הלוגי" של הניהול העצמי, אך משתלבת בכיווני ההשפעה הרצויים שלו, היא להוביל לשינוי בתרבות הארגונית של מערכת החינוך, לכיוון של ביזור והאצלת סמכויות גדולים יותר לבתי הספר.

מהראיונות השונים עולה כי שתי המטרות הראשונות כבר החלו להיות מיושמות בשטח, ובבתי הספר רואים ניצנים ראשונים להשגתן. תקציבים הועברו לבתי הספר, ובעקבות זאת מנהלים חשים שינוי בדפוסי הניהול. יותר עבודת צוות, יותר יוזמה מצוות המורים, חיבור בין תכנית עבודה ותקציב, יש המדווחים גם על חופש פעולה רב יותר. מנגד, אחרים חשים שלא מדובר בתקציבים משמעותיים, ובוודאי לא באוטונומיה. הציפייה הרווחת היא לשיפור ניכר במטרות אלה בשנת תשע"ג, כתוצאה מהפקת לקחים לאחר ההתנסות החלקית שהייתה בשנת תשע"ב. יש גם ציפייה שבשנת תשע"ג ייראה גם שיפור בפדגוגיה, לאחר שבתשע"ב המנהלים היו זהירים (לומדים את הנושא), ולא יצאו ביוזמות מרחיקות לכת בשלב ראשוני זה.

שתי המטרות הגבוהות בהיררכיה– קידום ההישגים ושינוי התרבות הארגונית אינן נתפסות כריאליות בדרך כלל. רק כמה גופי מטה ומינהלת מכירים בהן, ומצפים להגשמתן, וגם הם מודעים לקשיים בהשגת שינוי שכזה לטווח ארוך. מרבית המרואיינים לא ציינו את המטרות הללו, או שהטילו ספק באפשרות להשגתן. ניתן לראות כי ככל שהמטרה בעלת השפעה רחבה יותר ולטווח זמן ארוך יותר, כך מוערכים פחות סיכויי המימוש שלה.

ניכרים ניצנים של יתר שיתוף בין מנהלים וצוותי הוראה, בבניית תכנית עבודה ויוזמות חינוכיות. התפוקה של מיקוד שליטה פנימי מתחילה להתממש עם תפיסות של מנהלים לגבי העברת מוקד קבלת ההחלטות לתוך בית הספר. יש ציפייה שעם הטמעת תכנית עבודה מקושרת תקציב תגדליכולת המנהל לקבל החלטות. יחד עם זאת הגמישות והעצמאות הניהולית עדיין מצומצמות לדעת מרואיינים רבים.

תפוקות אחרות, של השפעה על תרבות הניהול, המצופות במסגרת הניהול העצמי אינן באות לידי מימוש:

- תפיסה של **'אחריותיות'** מוכרת למרבית הגורמים במערכת החינוך, כאשר מבין הכלים המאפשרים אחריותיותמיושמת בפועל רק גישה תוצאתית. לעומת זאת מנגנוני הערכה ומעקב, מערך נתונים כבסיס לקבלת החלטות ועדה מלווה בית-ספרית עדיין אינם פועלים או שאינם נתפסים כמשמעותיים בשלב זה בניהול עצמי. המרואיינים מתייחסים בעיקר למרכיב של ניהול כוח האדם, כאשר ללא שכר ועונש נתפסת האחריותיות כבעייתית. הן רשויות אל מול מנהלים והן מנהלים אל מול מורים מלינים על חוסר יכולת לממש תפיסה של אחריותיות.

- **פיתוח יחסי בית ספר סביבה**: אינו נתפס כתפוקה של הניהול העצמי, ולעתים אף נתפס כגורם מפריע. יחד עם זאת, ברשות בה הקשרים בין בית הספר והקהילה טובים, אפשר הדבר העצמה של יתרונות המעבר לניהול עצמי.

- **ארגון לומד:** הנושא איננו עולה מהמרואיינים, לא נתפס כחלק מהניהול העצמי.

- המטרות המשמעותיות של שיפור הישגים ושינוי תרבות כללי עדיין ללא התממשו בטווח הקצר. כתוצאות לטווח הארוך הן נמצאות בסימן שאלה. יש המאמינים כי ההישגים ישתפרו בסופו של דבר, ואילו פוטנציאל ההצלחה של השינוי התרבותי מוטל בספק.

נראה כי בכל הקשור לשינוי תרבות העבודה בבתי הספר, המעבר לניהול העצמי עדיין לא נושא פירות. האצלת סמכויות למורים, אחריותיות, שיתוף פעולה קהילה-בית ספר, ארגון לומד, והטמעת תרבות של ביזור במערכת החינוך – כל אלה הם שינויים בתרבות ההתנהלות בבתי הספר, והדרך עד למימושם עדיין ארוכה. קשה להטמיע שינוי תרבותי, ונראה שאם מעוניינים לקדם זאת במסגרת המעבר לניהול עצמי נדרשת כאן השקעה נוספת, בהגדרת השינוי המבוקש, הקצאת משאבים להטמעתו ופעולה מתואמת של גורמי המטה, הפיקוח והמינהלת.

המרואיינים מציינים חמישה תנאים מקדימים להשגת המטרות. קיומם של תנאים אלה יכול להועיל להשגת המטרות (גם ארוכות הטווח), ואי-קיומם יכול לסכן את המשך קיומו של הניהול העצמי, ולהותיר אותו חסר השפעה. חמשת התנאים המקדימים להשגת המטרות הם:

העברת תקציבים משמעותיים לבתי הספר: ללא תקציבים לא תהיה לניהול העצמי השפעה משמעותית, והוא אולי אף ייפסק.

מערכת יחסים של אמון ושיתוף פעולה: הניהול העצמי יוצר מערכת של תלות הדדית בין כל הגורמים השותפים להתנהלות בית הספר, ולכן נדרשת מערכת יחסים של אמון, שיתוף פעולה ומטרות משותפות.

כוונה אמיתית לשינוי בניהול בתי הספר:המשרד והמינהלת צריכים לתמוך את הניהול העצמי במגוון אמצעים כדי שבתי הספר והרשויות ישתכנעו שיש כאן כוונה אמיתית.

מסר אחיד ממשרד החינוך - ניהול עצמי ותכניות אחרות: נדרשת הלימה בין הניהול העצמי לבין החלטות נוספות של המטה ולמסרים המגיעים ממנו.

ניהול עצמי בהקשר הכולל - לכלל הגורמים ולא רק בבית הספר: מספר מרואיינים (לא רבים) מציינים כתנאי להצלחה, את הטמעת עקרונות הניהול העצמי בכלל מערכת החינוך.

מילוי של חמשת התנאים הללו, יכול להוביל להצלחה בהטמעת הניהול העצמי והשגת מטרותיו, וכך יוכלו להפוך המטרות ארוכות הטווח לברות ביצוע וריאליות.

ח. תפיסות לגבי יתרונות וחסרונות המעבר לניהול העצמי, והמלצות להמשך הטמעתו

המרואיינים הציגו עמדות התופסות את המרכיבים הבאים כיתרונות הניהול העצמי: הגדלת תקציבים, הגברת הבקרה והשקיפות, שינוי מערך היחסים בין הרשות, משרד החינוך והמנהל, והליווי וההכשרה.

עמדות הנבדקים לגבי החסרונות של המעבר לניהול העצמי נחלקות לשניים: עמדות המשקפות חולשות הקשורות במאפייני הרקע של מערכת החינוך, ועמדות המשקפות חולשות המתייחסות באופן ישיר למרכיבים של המעבר לניהול העצמי.

במסגרת **החולשות הקשורות במאפייני הרקע של מערכת החינוך** המרואיינים מציינים כי קיימים מסרים כפולים ממשרד החינוך, כאשר מחד גיסא מקדמים את המעבר לניהול עצמי, ומאידך גיסא הנחיות המתנ"ה מגבילות את חופש הפעולה והסמכויות של המנהלים. המרואיינים מתארים ריבוי תכניות אשר לא תמיד מתואמות ביניהן. נוסף לכך, עולים חששות מכך שכוח האדם הנמצא במערכת החינוך אינו יכול להתמודד עם מטלות הניהול העצמי. בחלק מהראיונות עלה כי קיים חוסר אמון בין משרד החינוך הרשויות ובתי ספר.

נוסף למאפייני הרקע המרואיינים תופסים **מרכיבים שונים ביישום הניהול העצמי כחסרונות**:תפיסה כי הניהול העצמי מותנה תקציב, עומס מטלות והיעדר תגמול הולם הן למנהלים והן למזכירות ושרתים, תלות ברשות כמטרייה משפטית. בנוסף, מרואיינים רבים מציינים את המגבלות על ניהול כוח אדם המוטלות על המנהלים כחיסרון משמעותי.

במסגרת **ההמלצות להמשך הטמעת המעבר לניהול עצמי** המרואיינים מציגים שורה של המלצות: המלצות לגבי שילוב המפקחים במסגרת הניהול העצמי באופן רחב יותר. הגברת הגמישות הפדגוגית למנהלים מפקחים ומורים. הגברת דגש על עבודה נכונה בבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב. הגדלת תקציבים למנהלים ומתן חופש פעולה רחב יותר לשימוש בתקציב. מספר מצומצם של מנהלים מציעים להסיר מהם את האחריות להיבטים הכלכליים תפעולים ואחרים מציעים למנות מנהלן לעזרתם. מרואיינים שונים הציגו המלצות לגבי רתימת הרשויות לניהול העצמי והציעו להכניס רשויות לניהול העצמי רק אם שוררים יחסי אמון בין הרשות ומנהלי בית הספר ובמידה והרשות מנוהלת באופן תקין. מספר מרואיינים המליצו להרחיב את מעגל ההשפעהשל הניהול העצמי לגורמים שונים ברשות, למורים ולמפקחים. מרבית ההמלצות המתייחסות לליווי ולהכשרה מבקשות להמשיך ליווי זה. גורמים שונים מציעים לקיים פיקוח ובקרה על התנהלות הרשויות ובתי הספר במעבר לניהול העצמי. בהמשך לעומס שנוצר מהטמעת הניהול העצמי. עלתה המלצה להניע תהליכים מסוג זה בתחילת שנה ולוודא כי הטמעת הניהול העצמי נעשית כתהליך יחיד ולא במקביל לתהליכים אחרים. מנהלים ממליצים שיינתן להמלשרתים ולמזכירות תגמול נוסף בשל המעבר לניהול עצמי.

דילמות מרכזיות במעבר לניהול עצמי

לאחר סיכום ממצאי הדוח הוצגו נושאים שאובחנו כמצויים במרכזה של דילמה הקשורה להטמעת הניהול העצמי. דילמות אלה ליוו את הניהול העצמי בשנת תשע"ב, וימשיכו להתקיים גם הלאה. **הנושאים אלו דורשים התייחסות וקביעת מדיניות, בנוגע לניהול העצמי**. יש מקום לקיים דיון ולקבל החלטות, בפורומים המתאימים לכך, כדי לסייע להטמעת הניהול העצמי. כל דילמה מוסברת ומתוארת מתוך הממצאים, ובהמשך לכך מפורטים נושאים לדיון כבסיס לתהליך קבלת החלטות.

פער בין המטרות המוצהרות לבין המטרות הנתפסות

ניתוח תפיסת המטרות של המעבר לניהול העצמי מראה כי **קיימות מגוון תפיסות באשר למטרות, וקיים פער בין המטרות המוצהרות ומגוון המטרות הנתפסות**. המטרה המוצהרת של הניהול העצמי, המוגדרת במסמך התלקיט היא הגדלת האוטונומיה של מנהלי בתי הספר, והעברת מוקד קבלת ההחלטות אל בית הספר בקרבת התלמיד. בפועל, תפיסת המטרות נעה בין תפיסת מטרות מצומצמת של תוספת תקציבים ובקרה על תקציבים,

לבין תפיסת מטרות כוללת של שינוי מערכתי לכיוון של ביזור ושיתופי פעולה בכל מערכת החינוך. בתווך מצויות מטרות של שיפור יכולות ניהול (אוטונומיה מוזכרת בהקשר זה בסימן שאלה) ושיפור הפדגוגיה.

רבים אף סבורים שמאחורי המטרות המוצהרות של הניהול העצמי אין בעצם כוונה אמיתית. ההסברים לתפיסה הם שההצהרות אמנם מדברות על הגדלת הגמישות וחופש הפעולה למנהלים, אולם בפועל מדיניות משרד החינוך, כפי שבאה לידי ביטוי בולט במתנ"ה, היא מדיניות ריכוזית, ו- 10% הגמישות שניתנו אינם יוצרים גמישות פדגוגית אמיתית. כמו כן תורם לתפיסה זו חוסר הגמישות וההשפעה של המנהלים בנושאי כוח אדם (מורים בעיקר). יש גם חשש שהתקציבים המועברים לבתי הספר אינם גדולים ויישחקו עם הזמן – וכך כל המהלך של המעבר לניהול עצמי, בעצם מתרוקן מהתוכן המוצהר שלו. המרואיינים סבורים שאם היתה כוונה אמיתית לשינוי בחופש הפעולה של המנהלים, משרד החינוך היה משדר "בקול אחד", מכל התחומים ובכל רמות ההנהלה.

בהקשר זה עולים קולות ברורים, הן מהמטה והן ממנהלי אגפי חינוך, **שאינם סומכים על המנהלים** שידעו לעשות שימוש נכון בחופש הפעולה והתקציבים שיינתנו להם, ולכן אינם מעוניינים "לשחרר" את הפיקוח, ולאפשר את האוטונומיה. גם כאן באה לידי ביטוי אותה תפיסה, שאין במעבר לניהול כוונה אמיתית לאפשר אוטונומיה למנהלים.

יש לציין בנושא זה, כי במחקר ביחס לתנאים להטמעת מודל מוצלח של ניהול עצמי, מציינים בריגס ושות' (Brigs et. al., 2003) כי גורם משמעותי הוא קיום מדדים ארציים גמישים מספיק כך שהגורמים המעורבים יחושו כי יש להם אפשרות להתאים אותם להֶקשר הבית-ספרי – סטנדרטים שיגדירו את ה"מה" אך ישאירו את ה"איך" להנהלת בית הספר. נראה כי הניהול העצמי בשלב זה עובד במקביל למדדים נוקשים מדי.

<u>נושאים לדיון</u>:

- **האם מטרות הניהול העצמי מוגדרות כראוי? האם יש כוונה לממש אותן כלשונן, או שנדרש שינוי והתאמה?**
- **איזו מידה של חופש פעולה מעוניינים להעניק למנהלים במסגרת הניהול העצמי? האם יש נכונות לקדם אוטונומיה למנהלים, או שמסתפקים במידה מוגבלת של חופש פעולה וגמישות?**
- **כיצד יוצרים מדיניות אחידה, מסרים אחידים וקוהרנטיים ממטה משרד החינוך?**
- **כיצד מתקשרים לשטח, אל המפקחים, מנהלי אגפי חינוך והמנהלים את מטרות הניהול העצמי? כיצד מצמצמים את הפערים שבין המטרות המוצהרות, המטרות האמיתיות והמטרות הנתפסות?**

יחסי אמון ושיתוף פעולה בין הגורמים

הפער האמור בין המטרות המוצהרות ותפיסת הכוונות האמיתיות הוא ממצא המבטא **תפיסה של חוסר אמון בין הגורמים השונים במערכת החינוך** (מטה, מנהלי אגפי חינוך ומנהלי בתי הספר. ממצא זה מצטרף לממצאים רבים נוספים המלמדים שמערכות היחסים השכיחות הן ברמות שונות של חוסר אמון, חוסר שיתוף פעולה, הנחיות ותכתיבים כתחליף לדיאלוג, וכד'. בבסיס הניהול העצמי עומדת תפיסה שונה, האומרת כי ניהול בתי הספר נעשה מתוך שיתוף פעולה ואינטרס משותף של כל הגורמים: האינטרס בהצלחת בית הספר.

מערכת היחסים איננה תלויה בניהול העצמי, היא מתקיימת עוד לפני המעבר לניהול העצמי, אולם מאפייניה משפיעים על ההטמעה. סיכום ממצאי הראיונות מלמד כי **מערכות יחסים של חשדנות ותכתיבים מפחיתות את הסיכוי להצלחה בהטמעת הניהול העצמי**. לעומת זאת, במקומות שבהם תוארו יחסים של שיתוף פעולה ואמון בין רשות, מנהלים ומפקחים – תוארה הטמעה מוצלחת של הניהול העצמי.

נראה כי לצורך הטמעה מוצלחת של הניהול העצמי, מן הראוי לקדם בניית אמון ושיתוף פעולה בין כל הגורמים. נראה כי **תפקיד מרכזי נודע למינהלת הניהול העצמי ולממונה המחוזי, אשר יכולים לפעול לקידום שיתופי הפעולה הנחוצים**. זאת, מכיוון שהם מהווים גורם המצוי בתווך שבין שאר הגורמים, ומתוקף תפקידם לקדם את המעבר לניהול עצמי. ללא יחסי שיתוף ואמון בין הגורמים המעורבים, קיימת סכנה כי הניהול העצמי לא יתממש במלואו, והגורמים השונים (ובפרט בתי הספר) יעסקו בעיקר במאבקי כוח והישרדות.

<u>נושאים לדיון:</u>

- **כיצד מפחיתים חשדנות בין הגורמים השונים? וכיצד בונים אמון?**
- **כיצד מייצרים מטרות משותפות לכל הצדדים (ואינטרס משותף)? ובהמשך לכך, כיצד יוצרים אווירה של שיתוף פעולה?**
- **מהו תפקידה של המינהלת והממונה המחוזי בהקשר זה? אילו כלים ניתן לתת בידיהם לצורך זה?**
- **האם יש להכניס יחסי שיתוף פעולה בין הגורמים כתנאי למעבר של רשות לניהול עצמי, או אולי להגדיר זאת כשלב ראשוני הכרחי?**

שינוי בהגדרות התפקיד וביחסי הגומלין בין הגופים השונים

אחד הממצאים המשמעותיים העולים מהראיונות הוא כי הטמעה מוצלחת של גישת הניהול העצמי יוצרת שינויים משמעותיים בתפקידים של הגורמים המעורבים בניהול בית הספר, בהמשך להשפעה על מערכות היחסים לכיוון של שיתוף פעולה ואמון. התפקידים של כל אחד ואחד מהגורמים משתנים, ומעוררים נקודות חשובות לדיון – בהיבטי הגדרות התפקיד החדשות, המיון ובחירת ממלאי התפקידים, ותהליכי ההכשרה (לחדשים וותיקים).

א. המפקח הכולל:

הניהול העצמי מחדד ומחריף את המתח שבהגדרת התפקיד של המפקח בין משגיח/מבקר (inspector) לבין מנחה (supervisor). **בהתייחס לתפקיד המפקח לאחר המעבר לניהול העצמי, קיימות מספר תפיסות**. התפיסה המרחיבה גורסת כי תפקיד המפקח מועצם וגדל, והוא הופך לדמות המרכזית לליווי של המעבר לניהול העצמי, ועליו להיות מעורב בכל ההיבטים כמנחה ומלווה. תפיסה מצומצמת יותר רואה את המפקח כמי שממשיך בתפקידו לפקח ולוודא שבית הספר מתנהל בתוך גבולות הגזרה המוכתבים לו על-ידי משרד החינוך. יש גם כאלה שסבורים שלאור הניהול העצמי אין כלל צורך בתפקיד המפקח (או שעל התפקיד להצטמצם לתפקיד ביורוקרטי בלבד).

<u>נושאים לדיון:</u>

- **הגדרת תפקיד המפקח לאחר המעבר לניהול עצמי– מהם תחומי התפקיד?**

- **מהו תוכן התפקיד: מדריך ומנחה או מפקח ומבקר?**
- **בניית תהליכי ליווי והכשרה למפקחים.**

ב. הרשויות המקומיות:

במסגרת המעבר לניהול העצמי מועברים תקציבים וסמכויות מהרשות לבית הספר, דבר שאמור להפחית את התלות של בתי הספר ברשויות. יחד עם זאת, הרשות נותרת כ"תאגיד מרכז" לתפעול בתי הספר, מכיוון שאלה אינם מהווים ישות משפטית ואינם יכולים לחתום חוזים ולהעסיק עובדים. כך **שהתלות של בית הספר ברשות אולי קטנה מעט, אבל לחלוטין לא נעלמת**.

עם הקטנת העיסוק של הרשויות בניהול היומיומי של תחזוקת בית הספר, עולה בראיונות (בעיקר ממנהלי אגפי חינוך) תפיסה כי הם יוכלו לעסוק יותר בהיבטים חינוכיים ופדגוגיים. **תפקידם משתנה מניהול ותחזוקה להובלה חינוכית ופדגוגית**. גורמים רבים במשרד החינוך אינם מקבלים תפיסה זו, וטוענים מנגד, כי רק משרד החינוך רשאי להגדיר מדיניות חינוך ופדגוגיה. הסדרה של הפער בתפיסות תוכל למנוע מאבקי כוח, שכאמור פוגעים ביכולת לשתף פעולה ולקדם את הניהול העצמי.

<u>נושאים לדיון</u>:

- **האם יש רצון להקטין עוד את התלות של בתי הספר ברשות? כיצד ניתן לעשות זאת?**
- **האם יתאפשר למנהלי אגפי חינוך להגדיר מדיניות חינוך ופדגוגיה ברשות?**
- **כיצד יתקבל הדבר במטה משרד החינוך?**
- **האם ניתן לייצר שיתוף פעולה בין הרשויות, המשרד והמנהלים בנושא זה?**

ג. בתי הספר: שינוי בתפקיד המנהל

כאמור, עיקר המאמצים במסגרת המעבר לניהול העצמי מכוונים ליצור למנהל בית הספר חופש פעולה וגמישות פדגוגית וניהולית, ולתת לו את הכלים למילוי תפקידו. תפקיד מנהל בית הספר נמצא במוקד השינוי שיוצר המעבר לניהול העצמי.

לפני המעבר לניהול העצמי התמקד המנהל בפדגוגיה ובניהול החינוכי, כשאת הניהול השוטף של התקציבים, חוזי התפעול והתחזוקה ביצעו עבורו אנשי הרשות. עם המעבר לניהול העצמי נדרש המנהל לנהל גם היבטים של תקציב, תחזוקה, ניקיון וכדומה. הועברו למנהל עוד תחומי אחריות וסמכות. חלק מה**מרואיינים טענו כי תפקיד מנהל בית הספר הופך להיות דומה יותר למנכ"ל של ארגון בשוק הפרטי.** הוא מנהל את מכלול ההיבטים של הארגון, כולל תקציבים, ומוקד התפקיד מוסט לכיוון של התפעול והניהול הכלכלי. מועלה חשש כי הכנסת מודל ניהול כלכלי, לתוך תפקיד מנהל בית הספר יפגע בתפקוד שלו כמוביל חינוכי. יש טענה כי השיח הניהולי-כלכלי איננו מתאים למנהלי בתי הספר, שאמורים לקדם את השיח החינוכי-ערכי. טענה אחרת היא כי המנהלים בבתי הספר באים ברובם מתחום החינוך ולא הוכשרו לצורך הניהול הכלכלי.

<u>נושאים לדיון</u>:

- **האם מודל הניהול הכלכלי הוא המודל הרצוי לתפקיד של מנהל בית ספר יסודי?**
- **כיצד ניתן לוודא כי המנהלים לא "יישאבו" לניהול הכלכלי-תפעולי, וישימו דגש בתפקידם על היבטים חינוכיים ופדגוגיים?**
- **מהם תהליכי הליווי וההכשרה הרצויים למנהלים עם הרחבת תפקידם ואחריותם? האם נדרש שינוי בתהליכי המיון וההכשרה למנהלים חדשים?**

ד. בתי הספר: שינוי בתפקיד המזכירה

עם תחילת ההטמעה של הניהול העצמי, השתנה תפקיד המזכירה ונוספה לה עבודה בתחום ניהול תקציבים. כמו כן יש ציפייה שהמזכירה תסייע למנהל בתפעול הניהול העצמי. לכן **המעבר לניהול עצמי יוצר שינוי משמעותי בתפקיד המזכירה, והיא נדרשת לשמש כמנהלת חשבונות וכמנהלנית**. מרואיינים רבים הביעו חשש כי עומס העבודה המוטל על המזכירה הוא גדול מדי, ואיננו תואם לכישורים וליכולות של חלק ניכר מהמזכירות הקיימות בבתי הספר. עולה צורך בהכשרת המזכירות לתפקידים אלה, ועולה שאלה האם במשכורות הקיימות כיום בבתי הספר, ניתן לצפות מהן לבצע את התפקיד המורחב.

<u>נושאים לדיון</u>:

- **מהם תחומי האחריות הנוספים למזכירה?**
- **מהם תהליכי המיון וההכשרה לתפקיד מזכירה? צורך בהכשרה וליווי כלכלי.**
- **האם נדרש להסמיך את המזכירות כמנהלניות, כמנהלות חשבונות-מוסמכות?**
- **השלכות השינוי על משכורתן של המזכירות, ועל כמות התקנים במערכת.**

ה. שינוי כולל בהגדרות התפקיד במערכת החינוך

כסיכום לנושא שינוי תפקידים בעקבות המעבר לניהול העצמי, מן הראוי להציג את התפיסה כי **הניהול העצמי איננו צריך להיות מוגבל "רק" למנהלי בתי הספר, אלא שכל הגורמים במערכת החינוך צריכים לעבור לניהול עצמי**: הפיקוח, הרשות, המחוז, ויש המרחיבים זאת גם לבית הספר פנימה - ניהול עצמי של מורים ושל תלמידים.

הכוונה היא שהעקרונות של ניהול עצמי, של חופש פעולה ואוטונומיה יינתנו לא רק למנהלים אלא לכלל הגורמים. וכך יוסרו חלק מהתכתיבים למנהלי אגפי חינוך, יינתן חופש פעולה למפקחים בדרכי הפיקוח ומידת הפיקוח, המטה ייצר פחות תכתיבים למחוזות, לרשויות ולבתי הספר. בתוך בית הספר פנימה יזכו המורים לחופש פעולה וגמישות פדגוגית, ויעבירו את חופש הפעולה הזה גם לתלמידים עצמם.

לא מדובר כאן על כוונה של "אנרכיה" במערכת, וחופש מוחלט לכל בעל תפקיד לפעול כרצונו. מדובר על הגמשה מסוימת, לאפשר יותר חופש פעולה בכל תפקיד. זאת מתוך תפיסה כי כיום מערכת החינוך היא מערכת ריכוזית של תכתיבים ונהלים וחסרה בה גמישות. **שינוי מסוג זה מהווה שינוי מערכתי כולל במערכת החינוך**.

<u>נושאים לדיון</u>:

- **מהי מידת חופש הפעולה הנכונה בכל תפקיד? האם כיום מערכת החינוך מצויה בנקודת האיזון הנכונה שבין חופש פעולה לבין חוסר גמישות?**
- **האם נדרש שיוני מערכתי מסוג זה? אם כן - כיצד ניתן להוביל לשינוי זה?**

פיקוח ובקרה

אחת הדילמות המרכזיות המצויה בבסיס התפיסה של הניהול העצמי היא הדילמה של מידת הפיקוח והבקרה והאופן שבו הם מתבצעים. המעבר לניהול העצמי, במהותו הוא תהליך של ביזור והעברת סמכויות למנהלים, תהליך המוביל להגדלת חופש הפעולה שלהם. בה בעת קיימת התפיסה כי חופש הפעולה דורש מסגרת ו"גבולות גזרה". אלה באים לידי ביטוי כבר בתפיסה של הניהול העצמי ובתלקיט המעבר לניהול העצמי (שם מוגדרת מסגרת המגבלות בתוכן יכוללפעול מנהל בית הספר).

לצורך כך הוגדרו על-ידי מינהלת הניהול העצמי מנגנוני פיקוח ובקרה – הן על הרשויות לוודא שממלאות את חלקן במעבר לניהול העצמי, והן על בתי הספר לוודא שמתנהלים בתוך המסגרת המותרת, ואינם חורגים מכללי המנהל החשבונאי התקין.

מהראיונות בשטח עולה באופן ברור כי **מנגנוני הפיקוח והבקרה אינם פועלים במלואם, וברוב המקרים קיימת עמימות לגבי הפעלתם**. לא ברורה מידת הפיקוח הנכונה, לא מוגדרים בבירור מהם אותם גבולות גזרה וכללי התנהלות, ולא ידוע מי מבצע את הפיקוח בפועל. לא ברורות גם האם יש סנקציות ומהן במקרה שמתגלים בפיקוח אי סדרים או כישלונות.

דומה כי הבניית מנגנוני הפיקוח והבקרה הוא צורך חשוב לטיפול, המקבל משנה תוקף לאור דוח מבקר המדינה שביקר את הטמעת הניהול העצמי בשנות ה-90 וציין את נושא הפיקוח והבקרה כאחת המכשלות העיקריות. אחד הממצאים המרכזיים בדוח מבקר המדינה היה כי משרד החינוך לא קיים בקרה ופיקוח על הניהול העצמי בשנות ה- 90.

סוגיית הפיקוח והבקרה הינה סוגיה מורכבת במעבר לניהול עצמי, ומתוך הראיונות וניתוח הממצאים עולים שורה של נושאים הראויים לדיון ולקבלת החלטות.

<u>נושאים לדיון</u>:

- **בקרה למול אוטונומיה: כיצד מבצעים בקרה בלי לפגום באוטונומיה של המנהלים? באיזו תדירות תתבצע הבקרה? מהם גבולות הבקרה? האם בעקבות הבקרה עדיין יישאר בידיהם מרחב אוטונומי?**
- **בקרה על בית הספר: כיצד מוודאים שנעשה שימוש נכון וראוי בתקציבים של בית הספר? איך מוודאים שאין חובות, שלא נצברות יתרות ללא שימוש, ושהשימושים שנעשים הם לצרכים פדגוגיים ראויים?**
- **הגוף או הגופים האמונים על הבקרה: מי יהיה הגוף האמון על בקרת בתי הספר? הרשות המקומית? מינהלת הניהול העצמי? המחוז באמצעות המפקחים?**

- **בקרה על הרשויות: כיצד תתבצע בקרה על הרשות כדי לוודא שהתקציבים יועברו לבתי הספר כנדרש? מי יבצע בקרה על הרשות: משרד החינוך? משרד האוצר? משרד הפנים? מינהלת הניהול העצמי?**
- **סנקציות ואחריותיות: האם יופעלו סנקציות במקרה של חריגה, ומהן יהיו? כרגע אין כל אזכור של סנקציות – ואם כך, היכן האחריותיות?**
- **מדיניות אחידה: האם נדרשת מדיניות סדורה ואחידה לפיקוח? או שניתן לאפשר לכל רשות לבנות את מודל הפיקוח והבקרה המתאים לה?**

הניהול העצמי וצמצום פערים במערכת החינוך

כחלק ממסגרת הניהול העצמי מוגדרת תוספת תקציב דיפרנציאלית בהתאם לחתך סוציו-אקונומי. **ככל שבית הספר מצוי בסביבה מבוססת, פחות כך גדלה תוספת התקציב שהוא מקבל.בכך פועל המעבר לניהול העצמי למען צמצום הפערים במערכת החינוך**, בהתאמה עם מדיניות המשרד.

מנגד, עולות טענות כי רכיבים אחרים במסגרת המעבר לניהול העצמי עלולים להוביל להגדלת הפערים, ולא לצמצום שלהם. מרואיינים ציינו שקיים פוטנציאל גדול יותר להשכיר את מתקני בית הספר באזורים מבוססים כלכלית, בעוד שבתי ספר באזורים המבוססים פחות יתקשו, או לא יוכלו כלל, להשכיר את מתקני בית הספר. כך שלבתי הספר באזורים מבוססים יש פוטנציאל רב יותר להרוויח, והפערים במקורות הכספיים גדלים. זאת ועוד, רשויות מקומיות ציינו כי אם בעבר הם יכלו לתמרן בין תקציבים של בתי ספר חזקים לאלו המוחלשים, הרי שבמסגרת הניהול העצמי הדבר מתאפשר פחות ו"כל בית ספר לעצמו".

<u>נושאים לדיון</u>:

- **לאור מדיניות משרד החינוך לפעול לצמצום הפערים, האם נכון במסגרת הניהול העצמי ליצור מנגנונים לפיצוי ולמניעת הגדלת הפערים?**
- **האם תוספת התקציב הדיפרנציאלית נותנת מענה מספק לכך?**
- **למי תהיה את "ראיית העל" באשר לתקציבים של בתי הספר במערכת (כדי לפעול לשוויון)? האם "ראיית על" כזאת נחוצה?**
- **האם נחוץ לפעול לשוויון בתקציבים או שמא לאפשר תחרות בין בתי הספר? כיצד מוודאים שיתרונות א-פריוריים (מיקום בית הספר) אינם הופכים ליתרונות באיכות החינוך שהתלמידים מקבלים?**

הניהול העצמי ותהליכים סותרים במערכת החינוך

לאורך כל הדוח חוזרת ועולה הטענה כי אחד הנושאים שגורמים למרואיינים להפחית בחשיבותו של הניהול העצמי הן פעולות של משרד החינוך הסותרות את כוונות המעבר לניהול העצמי. לסיום הדוח רוכזו כאן שלושה תהליכים המובלים על-ידי מטה משרד החינוך, ויש בהם סתירה במידה כזו או אחרת לעקרונות הניהול העצמי. נושאים אלה תוארו בדוח במקומות שונים, ורוכזו כאן כחלק מהדילמות במסגרת הניהול העצמי, אשר מן הראוי לדון בהן, לקבל החלטות וליישב את הסתירות.

שלושת התהליכים הם כדלהלן:

<u>גמישות פדגוגית אל מול המתנ"ה:</u> על אף שהכוונה המוצהרת של הניהול העצמי היא להגדיל את חופש הפעולה של מנהלי בתי הספר ולאפשר להם גמישות פדגוגית, הרי משרד החינוך הוביל בשנים האחרונות תהליך של הגדרות ותכתיבים לבתי הספר בכל הנוגע להקצאת שעות הלימוד בכל מקצוע, המתבטא בחוברת המתנ"ה. מנהלים מציינים את המתנ"ה כדוגמה מובהקת לחוסר גמישות ותכתיבים "מלמעלה" מבחינתם.

<u>כיתות גדולות אל מול כיתות קטנות:</u> במסגרת הניהול העצמי משתנה חלק מחישוב תקציבי בית הספר, ועובר מחישוב על-פי כיתה לחישוב על-פי תלמיד. השינוי פוגע בתקציבים של בתי ספר קטנים שבהם כיתות קטנות, ומעודד מעבר לכיתות גדולות ובתי ספר גדולים. שינוי זה מותאם למגמות התייעלות כלכלית בבתי הספר (הפעלת בתי ספר גדולים יעילה יותר בדרך כלל). תהליך זה מנוגד למגמה של הקטנת כיתות לצורך שיפור איכות החינוך, מגמה המובלת על-ידי משרד החינוך במקביל.

<u>צמצום פערים אל מול הרחבת פערים:</u> כפי שתואר בפסקה הקודמת, עם המעבר לניהול עצמי קיים פוטנציאל להגדלת הפערים הכלכליים בין בתי ספר בסביבה מבוססת כלכלית לבתי ספר בסביבה מוחלשת. אף שקיים במסגרת הניהול העצמי תקציב דיפרנציאלי, לא ברור עד כמה הוא משפיע, ויתכן כי הניהול העצמי פועל בניגוד למגמה המובלת על-ידי משרד החינוך של צמצום פערים במערכת החינוך.

<u>נושאים לדיון:</u>

- **עבור כל אחד מהנושאים הללו, יש מקום לקיים דיון מקיף ולגבש מדיניות במשרד החינוך, שתשמש כמדיניות האחידה וכך כולם ישדרו "בקול אחד".**
- **האם נדרשים בעקבות זאת שינויים במדיניות הניהול העצמי? האם נדרשים שינויים במדיניות של גופים אחרים במטה המשרד?**

הערת סיום: הניהול העצמי כמחולל שינוי

החזון של הניהול העצמי מכוון ליצור שינוי במערכת החינוך. ליצור התאמה בין הסמכות והאחריות של מנהלי בתי הספר באמצעות העברת תקציבים וסמכויות אל המנהלים. כך לקרב אל התלמידים את מוקדי קבלת ההחלטות החינוכיות, מתוך הנחה כי בבית הספר מצוי הידע הנכון ותהיה לכך השפעה ותרומה לאפקטיביות החינוך. באופן זה הניהול העצמי בא לשנות את מערכת יחסי הכוחות במערכת החינוך. במשולש שבין בית הספר, הרשות המקומית וגורמי המשרד – מכוון הניהול העצמי לבטל את מערכת יחסי הכוח וליצור מערכת של שיתוף פעולה, כשבית הספר במרכז, לטובת התלמידים ואיכות החינוך. **חזון זה של הניהול העצמי זוכה לתמיכה רחבה בין כלל הגורמים שנסקרו בדוח זה. רוב המרואיינים מצהירים על תמיכה ברעיונות המרכזיים של הניהול העצמי. קיימת גם ציפייה כי הוא יוביל לשיפור במערכת החינוך, ואף לשיפור בהישגים ובאקלים הבית-ספרי**.

ברור לכל כי בעיתוי שבו עוסק הדוח, שנת תשע"ב, מצויה הטמעת הניהול העצמי בתחילת הדרך, ואולי אף בתחילת תחילתה של הדרך. רק באמצע השנה החלה העברת התקציבים, ובמהלך שנת תשע"ב עדיין לא באו לידי ביטוי כל מרכיבי הניהול העצמי בבתי הספר וברשויות. כך, **התנהגות כלל השותפים למהלכי הניהול העצמי מייצגת תהליך של למידה והתקדמות איטית**. רבים עדיין לא הפנימו את מהות השינוי, והם מתנהלים בזהירות

מתוך התפיסות הקיימות במערכת, בעודם בוחנים את מהלכי ההטמעה כדי לראות עד כמה כוונות השינוי רציניות ובנות- ביצוע.

לפיכך בצד הציפיות מהניהול העצמי והתמיכה הרחבה ברעיונות, עולה ביקורת על מהלכי ההטמעה של הניהול העצמי. כמו בכל תהליך של שינוי, נוצרת התנגדות וקושי להיפרד מהרגלים ודפוסי עבודה. במקרים רבים ניתוח תהליכי שינוי מראה את המורכבות שלהם, מכאן שלצד המהלכים היוצרים שינוי, מודעים המשתתפים גם לאותם מרכיבים במערכת שנותרו כשהיו, אשר בולטים יותר בתחילת הדרך.

הדוח מראה כי תקציבים ותחומי אחריות הועברו מהרשויות אל מנהלי בתי הספר, ובבתי הספר השתנו דפוסי עבודה. התלות ברשות המקומית קטנה, והקשר איתה הופך יותר ויותר לדיאלוג חינוכי (במקום תפעולי). יחד עם זאת, מערכת יחסי הכוח לא הופכת בן לילה ליחסים של שיתוף פעולה. במקומות בהם הייתה קיימת מכבר, הטמעת הניהול העצמי קלה יותר, ובמקומות אחרים – נדרש עוד זמן לפיתוח יחסי אמון ושיתוף. הרשות מותירה בידיה תקציבים ותחומי אחריות רבים, והתלות של בתי הספר ברשות לא נעלמה. משרד החינוך מצידו אינו מתיר לבתי הספר גמישות רבה, ומתקשה לעיתים לקבל את הרשות כשותפה לקביעת מדיניות חינוכית. **כך עומדת השאלה עד כמה מעוניינים מובילי המערכת לאפשר לבתי הספר אוטונומיה ניהולית וחינוכית, ולבסס את מערכת היחסים על שיתוף פעולה ודיאלוג, במקום על תקנות והנחיות.**

עולות גם שאלות לגבי מהות השינוי שיוצר הניהול העצמי. מהו השינוי בתפקידם של מחלקות החינוך ברשויות? ומהו השינוי בתפקיד המפקחים? בתוך בית הספר פנימה, משפיע הניהול העצמי על תפקידיהם של מנהל בית הספר, המזכירה ואב הבית. האם הוא ישפיע גם על התנהלות הצוות החינוכי? האם יוביל ליתר ביזור והעצמה גם בתוך בית הספר עד לרמת התלמיד? עולה חשש מכך שהניהול העצמי מכניס שיקולים כלכליים להתנהלות בית הספר, ועולה שאלה האם מודל תפעול כלכלי הוא המתאים והנכון עבור מוסד חינוכי?

לניהול העצמי פוטנציאל ליצירת שינוי חיובי במערכת החינוך. בצד הפוטנציאל קיימת גם ציפייה שכזו מכלל הגורמים במערכת. הם מתבוננים ובוחנים את רצינות הכוונות ואת מהלכי ההטמעה. העמקה ודיון במגוון הדילמות שהוצגו לעיל, כמו גם בשאר ממצאי הדוח, ונקיטת פעולות בהתאם, חיוניים על מנת לקדם ולשפר את הטמעת המעבר לניהול העצמי בשנים הבאות, ויכולים גם לתרום לשיפור מערכת החינוך ולשיפור המענה החינוכי לתלמידים.

ביבליוגרפיה

גלעדי, א., אסולין, מ. ושילד, ג. (תשס"ה 2005). *בתי ספר בניהול עצמי - ממצאים מתוך מיצ"ב תשס"ג-תשס"ד*. ירושלים: משרד החינוך.

גנאל, י. (2008). שיפור מערכת החינוך הציבורית על-ידי בתי-ספר בזיכיון (charter schools). בתוך: ג. יאגו ור. פוריאן-לוקאץ' (עורכים), *מערכת החינוך בישראל: ההשכלה הגבוהה והחינוך היסודי – הצעות למימון וניהול* (עמ' 35-55). ירושלים: מכון מילקן.

המינהל הפדגוגי, משרד החינוך (2012). *מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי* [מצגת].

וולנסקי, ע. ופרידמן, י. (עורכים) (2003). *בתי ספר בניהול עצמי - מבט בין-לאומי*. ירושלים: משרד החינוך.

וייטמן, ס. (2002). על ה"הבנה" אצל בורדייה. *סוציולוגיה ישראלית, ד*(2), 411-425.

מבקר המדינה (2009). ניהול עצמי של בתי ספר. בתוך: *דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008*. ירושלים: מחבר.

מנהלת בתי הספר בניהול עצמי, משרד החינוך (תשע"ב 2012). *תלקיט המעבר לניהול עצמי – תשע"ב*. ירושלים: משרד החינוך.

מינהל פדגוגי, משרד החינוך (תשע"ג 2013). *מארז תכנון, ניהול והערכות (מתנ"ה) לשנת תשע"ג*. נדלה מאתר מחונ-net: http://gifted.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=358b1f03-97b9-47e1-9f7d-e0c641088449&lang=HEB

פרידמן, י. (2005). סטנדרטים, הערכה ומדיניות חינוכית. בתוך: ז. בן עמי (עורכת), *מדידה והערכה, אחריותיות ושקיפות ככלי ניהול לשירות מערכת החינוך* (עמ' 15-39). תל אביב: מכון מופ"ת.

צבר בן-יהושע, נ. (1990). *המחקר האיכותי: בהוראה ובלמידה*. גבעתיים: מסדה.

קולדוול, ב. ג. (2003). תאוריית למידה בבית הספר בניהול עצמי. בתוך: ע. וולנסקי וי. פרידמן (עורכים), *בתי ספר בניהול עצמי - מבט בין-לאומי* (עמ' 89-109). ירושלים: משרד החינוך.

Allen, R. (2010). *Does school autonomy improve educational outcomes? Judging the performance of foundation secondary schools in England* (DoQss Working Paper No. 10-02). London: University of London. Retrieved from http://repec.ioe.ac.uk/REPEc/pdf/qsswp1002.pdf

Berg, B.L. (1995). *Qualitative research methods for the social sciences* (2nd ed). Boston: Allyn and Bacon.

Briggs, K. L., & Wohlstetter, P. (2003). Key elements of a successful school-based management strategy. *School Effectiveness and School Improvement*, *14*(3), 351-372.

Caldwell, B. (2005). *School based management*. Retrieved from http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001410/141025e.pdf

Cobbold, T. (2012). *School autonomy is not the success claimed: Education research brief*. Retrieved from http://www.saveourschools.com.au

De Grauwe, A. (2005). School-based management (SBM): Does it improve quality?. Paper commissioned for the *EFA Global Monitoring Report, 2005, The Quality Imperative.*

Denzin, N., & Lincoln, Y. (Eds.) (2000). *The Sage handbook of qualitative research*. London: Sage.

Designs for Change (1998). *What makes these schools stand out: Chicago elementary school with a seven-year trend of improved reading achievement*. Retrieved from http://www.designsforchange.org/pdfs/SOScomplete.pdf

Eurydice European Unit (2007). *School autonomy in Europe: Policies and measures.*Retrieved from http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf

Gadamer, H.G. (1979). The Problem of historical consciousness. In P. Rabinow & W. M. Sullivan (Eds.), *Interpretive social science: A reader* (pp. 103-160). Berkeley: University of California Press.

Gunnarsson, V., Orazem, P.F., Sánchez, M., & Verdisco, A. (2004). *Does school decentralization raise student outcomes?: Theory and evidence on the roles of school autonomy and community participation.* Retrieved from http://www2.econ.iastate.edu/faculty/orazem/School%20Autonomy%20final.pdf

Hanushek, E., Link, L., & Woessman, L. (2011). *Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA* (NBER Working Paper No. 17591). Retrieved from http://www.nber.org/papers/w17591

King, E. M., & Ozler, B. (1998). What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform. *Development Economics Research Group, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms (9).*

Lawton, M. (November 5, 1997). Chicago study credits school-based reforms. *Education Week.* Retrieved form http://www.edweek.org/ew/articles/1997/11/05/10chic.h17.html?tkn=RUPFo96Dbbf340mHoPRkbjiPoDb9jVaN5EBr&print=1

Lieblich, A., Tuval-Mashiach, R., & Zilber, T. (Eds.) (1998). *Narrative research: Reading, analysis, and interpretation.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Marshall, C., & Rossman, G. B. (1995). *Designing qualitative research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Miles, M., & Hubberman, M. (1994). *Qualitative data analysis* (2nd ed.). London: Sage.

Miller, W. L., & Crabtree, B. F. (1992). Primary care research: A multimethod typology and qualitative road map. In B. J. Crabtree & W. L. Miller (Eds.), *Doing qualitative research* (Vol. 3) (pp. 3-30). Newbury Park, CA: Sage.

Minichiello, V. (1992). *In-Depth Interviewing***.** Melbourne: Longman Cheshire.

Mishler, E. G. (1986). *Research interviewing: Context and narrative.* Cambridge: Harvard University Press.

Morgan, D.L. (1996). Focus groups. *Annual Review of Sociology, 22,* 129-152.

Nusche, D., Laveault, D., MacBeath J., & Santiago, P. (2012). *OECD reviews of evaluation and assessment in education: New Zealand*. Retrieved from http://www.oecd.org/newzealand/49681441.pdf

Patrinos, H. A. (2009). *School-based management*. Retrieved from http://info.worldbank.org/etools/docs/library/245778/day%202%20SBM%20Cebu%20Patrinos%20Feb%2009.pdf

Rabinow, P., & Sullivan, W. M. (Eds.) (1979). *Interpretive social science: A reader.* Berkeley: University of California Press.

Schwandt, T. A. (2000). Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics and social constructionism. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (pp. 189-213). Thousand Oaks, CA: Sage.

Tesch, R. (1990). *Qualitative research: Analysis types and software tools*. New York: Falmer Press.

Vidich, A.J. & Lyman, S.M. (2000). Qualitative methods: Their history in sociology and anthropology. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (pp. 37-84). Thousand Oaks, CA: Sage.

Whitty, G., Power, S., & Halperin, D. (1998) *Devoluption and choice in education: The school, the state and the market.* Buckingham: Open University Press.

Woessmann, L. (2000). *Schooling resources, educational institutions, and student performance: The international evidence* (Kiel Working Paper, No. 983). Retrieved from http://www.econstor.eu/bitstream/10419/17917/1/kap983.pdf

Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., & Robertson, P. J. (1997). Successful school-based

management: A lesson for restructuring urban schools. In D. Ravitch & J. P. Viteritti (Eds.), *New schools for a new century: The redesign of urban education* (pp. 201-225). New Haven: Yale University Press.

IV. נספחים

נספח 1

טבלה 1: השוואה בין בתי ספר שהשתתפו בפיילוט ניהול עצמי תשע"ב לבתי ספר שלא השתתפו בפיילוט

מאפיין		בתי ספר בפיילוט (N=166)	בתי ספר שאינם בפיילוט (N=1436)
מגזר ופיקוח	בתי ספר ממלכתיים (N)	109	710
	בתי ספר ממלכתיים (%)	(65.7%)	(49.4%)
	בתי ספר ממלכתיים-דתיים (N)	24	374
	בתי ספר ממלכתיים-דתיים (%)	(14.5%)	(26.0%)
	בתי ספר דוברי ערבית (N)	33	354
	בתי ספר דוברי ערבית (%)	(19.9%)	(24.6%)
מספר הכיתות בבית הספר	ממוצע	15.22	15.16
	סטיית תקן	(5.31)	(5.65)
	אחוז בתי הספר בהם מספר כיתות קטן (פחות מ-11 כיתות)	28	276
		(16.9%)	(19.2%)
מספר התלמידים בבית הספר	ממוצע	398.62	402.91
	סטיית תקן	(169.54)	(181.75)
	אחוז בתי הספר בהם מספר תלמידים קטן (פחות מ-251)	33	299
		(19.9%)	(20.8%)
מדד הטיפוח של בית הספר	ממוצע	5.36	5.50
	סטיית תקן	(2.38)	(2.38)
	אחוז בתי הספר עם צורכי טיפוח גדולים (+6.01)	76	657
		(45.8%)	(45.8%)
	אחוז בתי הספר עם צורכי טיפוח בינוניים	31	341
		(18.7%)	(23.8%)
	אחוז בתי הספר עם צורכי טיפוח נמוכים (0-4)	59	435
		(35.5%)	(30.4%)

טבלה 2: השוואה בין מאפייני בתי ספר וותיקים בניהול עצמי שהשתתפו בפיילוט תשע"ב, לבין מאפייני בתי ספר חדשים בניהול עצמי

		בתי ספר וותיקים בפיילוט (N=93)	בתי ספר חדשים בפיילוט (N=73)	בתי ספר שאינם בפיילוט (N=1436)
מגזר ופיקוח	בתי ספר ממלכתיים (N) בתי ספר ממלכתיים (%)	71 (76.3%)	38 (52.1%)	710 (49.4%)
	בתי ספר ממלכתיים-דתיים (N) בתי ספר ממלכתיים-דתיים (%)	17 (18.3%)	7 (9.6%)	374 (26.0%)
	בתי ספר דוברי ערבית (N) בתי ספר דוברי ערבית (%)	5 (5.4%)	28 (38.4%)	354 (24.6%)
מספר הכיתות בבית הספר	ממוצע סטיית תקן	14.84 (4.90)	15.71 (5.79)	15.16 (5.65)
	אחוז בתי הספר בהם מספר כיתות קטן (פחות מ-11 כיתות)	17 (18.3%)	11 (15.1%)	276 (19.2%)
מספר התלמידים בבית הספר	ממוצע סטיית תקן	383.59 (158.03)	417.77 (182.48)	402.91 (181.75)
	אחוז בתי הספר בהם מספר תלמידים קטן (פחות מ-251)	21 (22.6%)	12 (16.4%)	299 (20.8%)
מדד הטיפוח של בית הספר	ממוצע סטיית תקן	5.01 (2.36)	5.80 (2.36)	5.50 (2.38)
	אחוז בתי הספר עם צורכי טיפוח גדולים (+6.01)	36 (38.7%)	40 (54.8%)	657 (45.8%)
	אחוז בתי הספר עם צורכי טיפוח בינוניים	16 (17.2%)	15 (20.5%)	341 (23.8%)
	אחוז בתי הספר עם צורכי טיפוח נמוכים (0-4)	41 (44.1%)	18 (24.7%)	435 (30.4%)

נספח 2

תשומות	ביצוע/תהליכים	תפוקות	תוצאות
1. משאבים כלכליים ומרחב תפעולי • תוספת משאבים גמישים לבתיה"ס על ידי משרד החינוך באמצעות הרשויות וסל התלמיד הרשותי. • סל תקציבים רשותי – תקציב לכל בי"ס שקוף ומפורט לפי תחומי אחריות לשנת לימודים מלאה,הכולל גם תקצוב תחומי אחריות תפעוליים • "סל תלמיד" רשותי המאפשר גמישות בייעוד המשאבים והתייעלות באמצעות מודל תפעול הכולל: – ניהול תקציב מחשבון בנק בית ספרי נפרד – הוצאות תפעול משולמות מחשבון בי"ס – רכישות והתקשרויות עם נותני שירותים – העסקת כוח עזר באמצעות הרשות או תאגיד רשותי • אפשרות בית ספר להגדלת הכנסות באמצעות יוזמות, הפעלה של פעילויות נוספות והשכרת מתקני ביה"ס **2. פדגוגיה** • גמישות בייעוד השעות הפרונטליות (10%) • שובר הדרכה לשימוש ביה"ס על פי צרכיו • הרחבת השתלמויות בית ספריות **3. הכשרה, ליווי והדרכה**	**5. גיבוש מדיניות** • למידת תפיסת המדיניות והבנת מכלול המשמעויות של ניהול עצמי לרבות תפקידו ומקומו של המחוז • מיפוי תמונת המצב המחוזית והגדרת יעדים מחוזיים סביב הטמעת הניהול העצמי • שותפות בגיבוש מדיניות המשרד להגדלת הגמישות הניהולית פדגוגית של בתיה"ס • גיבוש מדיניות חינוך יישובית בהלימה לעקרונות הניהול העצמי (עם כניסת היועצים הארגוניים). • גיבוש חזון, מטרות ויעדים בית ספריים בשיתוף הורים, תלמידים וקהילה • שינוי עמדות ודפוסי עבודה בנוגע למערכת היחסים שבין המחוז, הרשות וביה"ס **6. שיתוף** • בנייה ומיסוד של תהליכי עבודה שיתופיים, מסגרות שיח, הערכה ולמידה בין המחוז, הרשויות ובתיה"ס • גיבוש סל תלמיד רשותי וחוברת נהלים רשותית בשיתוף בתי הספר. • שיתוף מורים בתהליכי קבלת החלטות ובפיתוחם המקצועי • בניית מסגרות עם שותפים בקהילה **7. ליווי ותמיכה** • הכשרה ליווי ותמיכה לרשות המקומית בתהליך המעבר לניהול עצמי	**10. תשתיות תומכות** • פרקטיקה של שיתוף ושיח בין המחוז, הרשות ובתיה"ס • הגדרה ברורה של תחומי אחריות וסמכות בין המחוז, הרשות וביה"ס • מערך דיווח, משוב ובקרה של הרשות המקומית מול בתיה"ס ומשרד החינוך • וועדה מלווה אפקטיבית • התאמת תהליכי הבחירה של מנהלים חדשים לדרישות הניהול העצמי • תשתית כלכלית - תפעולית שמאפשרת העברת משאבים לרשות ביה"ס, הגדלת הכנסות, וניצול גמיש של המשאבים על ידי ביה"ס. • ממשקי עבודה קבועים בין הרשות ובין ביה"ס למתן פתרונות ארגוניים וניהוליים • ועדת היגוי יישובית אפקטיבית • מיסוד מנגנונים שתומכים תפעולית בבתי הספר. **11. יסודות ביה"ס בניהול עצמי** • מיקוד שליטה פנימי (תחומים והאופן שבו מתקבלות החלטות) • האצלת סמכויות והעצמת הצוות (עבודת צוות ושותפות בקבלת החלטות, ביזור	• שיפור הישגי החינוך ברמת המחוז, הרשות וביה"ס • שיפור ברווחה הלימודית, הרגשית והחברתית ברמת בתיה"ס • העלאת שביעות הרצון של המחוז, הרשות ובתיה"ס לגבי הקשר והדיאלוג ביניהם • הצמחת מנהלים-מנהיגים בעלי יכולת למימוש אופטימלי של הניהול העצמי • קיימים סדרי עדיפויות של צרכים חינוכיים ברמה יישובית וניתן מענה כוללני לצרכים אלו • ניהול יעיל ואפקטיבי של בתיה"ס ברשות בחיבור שבין מטרות, פעולות ומשאבים • השבחת הניהול בבתיה"ס (יכולת תכנון לטווח ארוך) • השבחת התחום הפדגוגי • הגברת האחריותיות • הרחבת מעגל השותפים המעורבים בקידום החינוך • צמצום הפער בין סמכות

גיבוש ויישום מערך הכשרה וליווי למנהלים, מפקחים ולרשות המקומית בהיבט הפדגוגי,הארגוני והכלכלי כולל: • הכשרות לבעלי תפקידים ברשות (מנהלי מחלקות חינוך, גזברים וכו' – טרם יושם) • הכשרות למנהלי בתי"ס: הכשרה טרום (החל מתשע"ג), קורס ניהול עצמי, למידת עמיתים בפורום רשותי, כנסים מחוזיים וימי עיון (כנס יושם, ימי עיון טרם יושם) • הכשרות ייעודיות למזכירות בתי הספר. • הכשרות למפקחי משרד החינוך (טרם יושם) • ליווי ותכלול תהליך המעבר באמצעות ממונה מחוזי (מנהלת ניהול עצמי) • ליווי פרטני של יועצים ארגוניים / פדגוגיים. • ליווי פרטני של יועצים כלכליים. • ערכות הדרכה וכלי אבחון ומיפוי **4. תשתית כלים ומנגנונים** • מדיניות סדורה ומעוגנת משפטית – ה'תלקיט' ו'מסמך ההבנות' שכל רשות נדרשת לחתום עליו. • וועדות יישום ארציות, מחוזיות ויישוביות ופורום המ"מים היישובי (מנהל, מפקח, מנהל מחלקת חינוך). • מאגר מידע כספי לבתיה"ס ולרשויות (מספטמבר 2012) • כלי לבניית תוכנית עבודה מקושרת תקציב לבתיה"ס (החל מ-2013).	• סיוע בהטמעת היסודות בתפיסת הניהול העצמי • ליווי בתיה"ס והרשויות בהיערכות ומוכנות כלכלית תפעולית לניהול העצמי (הטמעת נהלים, גיבוש ותכנון תקציב, ביצוע התקשרויות וכו'..). • סיוע בהתמודדות עם קשיים ותיווך בקבלת משאבי תמיכה • הרשות תסייע לבתיה"ס בהתמודדות עם קשיים בהצטרפות לניהול עצמי, ותמיכה בכל הקשור בקבלת שירותים, העסקת כ"א וביצוע התקשרויות **8. בקרה** • בניית תכנית מעקב ובקרה אחר ההטמעה ברשויות ובבתיה"ס בהתאם למדדי תפוקה ותוצאה • בקרה אחר העברת הכספים לבתיה"ס ויישום מסמך ההבנות ברשויות • בקרה תקציבית ומינהלתית על בתיה"ס • אישור תכנית עבודה מקושרת תקציב בפני וועדה מלווה בית ספרית ומעקב והערכה אחר ביצועה. • העברת דוחות כספיים תקופתיים לרשות המקומית ולמאגר המידע הכספי. **9. אחריות** • הגדרת רמת השירות ומהירות התגובה • מכוונות עצמית מרמת הארגון ועד רמת הפרט • אחריות המנהל על קבלת עובדים, מתן קביעות והפסקת עבודה • עקרון עבודה מוכוון תוצאה • למידה ורכישת מיומנות בתכנון וניהול משאבים	משאבים) • בית ספר כארגון לומד • אחריותיות (תהליכי עבודה מבוססי תכנון, ביצוע ומתן דין וחשבון מתמשך) • פיתוח יחסי בית ספר סביבה – העמקת שת"פ עם ההורים, הקהילה והסביבה במכוונות למטרות ביה"ס • ראייה מערכתית (ניהול כלל המשאבים למימוש יעדי ביה"ס) • גמישות בייעוד שעות ההוראה, ניצול ההדרכה וקיום השתלמויות בית ספריות בהתאם לצרכי ויעדי ביה"ס (בהתאם לגמישות שמתאפשרת). • קיום יוזמות פדגוגיות • תוכנית עבודה מקושרת תקציב • עבודה אפקטיבית של הוועדה המלווה • ניהול מושכל ויעיל של משאבים, בהתאם למטרות וסדרי העדיפויות של ביה"ס (דגש על צמצום הוצאות תפעול והפניית משאבים לקידום תכניות פדגוגיות) • גידול במקורות ביה"ס כתוצאה מיזמות • תכנון עפ"י תקציב בטווח הקצר ובטווח הארוך • עמידה בתוכניות ארוכות טווח	ואחריות **12. תוצאות שליליות אפשריות** • התמקדות בהעברה של רשויות לניהול עצמי בכפייה ו/או ללא הכנה מספקת • דגש על מעקב ובקרה והעמסה של נהלים/בירוקרטיה על בתיה"ס • הטלת אחריות בלעדית על בתיה"ס ללא גיבוי • הסתבכות כלכלית – ניצול כל התקציב לפני תום השנה • בירוקרטיה – חוסר יכולת לנהל מעקב ולנצל את התקציב • התמקדות בבירוקרטיה במקום בפדגוגיה • ניהול כספי של ביה"ס שלא על פי מנהל תקין.

שחור – שלוש הרמות (מחוז, רשות ובתי"ס) כחול – מחוז ירוק-רשות סגול – בתי"ס