



מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השנייה (שנה"ל תשע"ג)

הובלת צוות ההערכה:

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

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

צוות ההערכה בראמ"ה:

איילה קיסר-שוגרמן, חוקרת איכותנית ראשית

מורן נוימן, חוקרת כמותית ראשית

ד"ר ענת אברהמי מרום

אורנה חייט-מראלי

ניצה שמואלי

כרמית אלמסי

ד"ר יובל צור

ראמ"ה: מדידה בשירות הלמידה

תוכן עניינים

4.....	מבוא
10.....	שיטה
10.....	1. מערך ההערכה הכמותית
12.....	2. מערך ההערכה האיכותנית
14.....	עיקרי הדברים והמלצות
14.....	עיקרי הממצאים
17.....	המלצות
20.....	פרק ראשון: היבטים מבניים-ארגוניים במעבר לניהול עצמי
20.....	1. יחסי בית הספר עם הרשות המקומית והפיקוח
24.....	2. מעורבות גורמים נוספים בנעשה בבתי הספר
25.....	3. מסגרות ארגוניות למיסוד היחסים במשולש – פורום המ"מים והוועדה המלווה
29.....	פרק שני: יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים בבתי ספר בניהול העצמי (המודל הפדגוגי-ניהולי)
29.....	1. גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית
30.....	2. תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב
32.....	3. תפיסת תפקיד מנהל ביה"ס בעקבות המעבר לניהול עצמי
38.....	פרק שלישי: יישום ההיבטים הכלכליים והתפעוליים של הניהול העצמי (המודל הכלכלי-תפעולי)
38.....	1. מסמך ההבנות וחלוקת תחומי האחריות בין הרשות המקומית לבית הספר
40.....	2. האם הכסף מספיק ולמה?
42.....	3. היבטים תפעוליים בניהול התקציב
44.....	4. תפיסת התפקיד של המזכירות והשרתים במעבר לניהול העצמי
45.....	5. בקרה ושקיפות
50.....	פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי להטמעת הניהול העצמי
50.....	1. הליווי מטעם המנהלת
52.....	2. הייעוץ הכלכלי
53.....	3. הייעוץ הארגוני
57.....	פרק חמישי: טביעת הרגל של מהלך הניהול העצמי ושביעות הרצון ממנו
57.....	1. טביעת הרגל של הניהול העצמי: הטמעת יסודות הניהול העצמי
62.....	2. שביעות הרצון ממהלך הניהול העצמי

מבוא

בבסיס התפיסה הניהולית-חינוכית של הניהול העצמי עומד מתן אוטונומיה ניהולית והרחבת הסמכויות של בתי הספר. תפיסה זו הופכת את הפירמידה ומציבה את מוקד קבלת ההחלטות בתוך בית הספר במקום מחוץ לו¹. על מנהלי בתי הספר מונחת אחריות רבה אך גם מוענקות להם סמכויות רחבות בתחומים הפדגוגיים והתקציביים ולשם כך דרושים תנאים של אהדה ואמון מצד כל הגורמים². לשם יצירת תנאים אלו, מהלך הניהול העצמי מבקש לשנות הן את מערך היחסים הכולל והן את הגדרת תפקידים של הגורמים השונים. המהלך מבקש ליצור מעבר למצב של שיח ושיתוף פעולה בין בתי ספר, רשויות מקומיות ומשרד החינוך. ליצור משולש בו לכל אחד מהגורמים ערך מוסף למערכת החינוכית ולכולם אחריות משותפת על תפוקות החינוך³.

המעבר לניהול עצמי החל בשנת הלימודים תשע"ב והוא חידוש של מהלך להרחבת האוטונומיה של בתי הספר שהחל בשנות ה-90 והופסק בשנות ה-2000. בשנת היישום הראשונה בוצעו הכשרות למנהלים ולמזכירות, והיועצים הכלכלים החלו בליווי הרשויות ובתי הספר. במרבית הרשויות, הוסדרו תשתיות לניהול העצמי כגון הפרדת חשבונות, יצירת נהלים וכדומה, ובחלק מהרשויות כבר החלו הזרמות כספים לידי בתי הספר. בהערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) מנהלים דיווחו על תחושת עצמאות גדולה יותר, על יותר שיתוף של צוות בית הספר ויותר יוזמות שעולות מצוות בית הספר, וכן על חיזוק תחושת מיקוד שליטה פנימי⁴.

מטרתו של דוח הערכה זה הן לבחון תפיסות ועמדות לגבי היישום של הניהול העצמי בבתי הספר היסודיים ולהציף נקודות חוזק ותורפה בתהליך ההטמעה, מנקודת המבט של שנת היישום השנייה של המעבר לניהול עצמי (תשע"ג). ההערכה מתמקדת ברשויות מקומיות ובתי ספר במחוזות תל אביב וחיפה, מחוזות בהם יושם פיילוט המעבר לניהול עצמי בשנת הלימודים תשע"ב⁵.

דוח ההערכה מורכב מחמישה פרקים הנוגעים בהיבטים שונים של הטמעת הניהול העצמי. בשל רוחב היריעה לכל פרק יוחד דוח נפרד, כאשר הדוח הנוכחי מאגד את עיקרי הדברים מכל אחד מהפרקים ומציג את התמונה הכללית. להלן פירוט הסוגיות ושאלות הערכה אשר ידונו בהרחבה בפרקי הדוח השונים:

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

מרכיב מרכזי במעבר לניהול עצמי הוא שינוי במערך היחסים של בית הספר עם שותפיו - משרד החינוך, הפיקוח והרשויות המקומיות, כאשר במהלך הניהול העצמי מיושמים מנגנונים שאמורים לייצר את השינוי. שני מנגנונים שהוגדרו לתיאום וליצירת ממשקי עבודה בין בתי הספר, הפיקוח והרשויות המקומיות הינם: א. פורום המ"מים (פורום מנהלי בתי ספר, מנהל אגף חינוך ברשות

¹ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמוד 5

² תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמוד 13

³ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמוד 18

⁴ דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 7-9

⁵ יצוין כי לכל אורכו מתייחס הדוח לתמורות שחלו עם המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה, קרי החל משנת תשע"ב, ולא למהלך הקודם של שנות ה-90, אלא אם צוין אחרת

ומפקח) אשר אמור להוות מקום ללימוד משותף של סוגיות יישומיות, לשיתוף בהצלחות, בקשיים ובקונפליקטים עבור מנהלי בתי ספר⁶. ב. הועדה המלווה אשר נובעת מעקרון ה'אחריות' ואמורה להסדיר ולמסד את מבנה היחסים במשולש, במסגרתה אמור להתנהל דיון תקופתי מוסדר בכלל התשומות, התהליכים, והתוצרים של בית הספר⁷.

משנת היישום הראשונה: בדוח ההערכה של יישום והטמעת הניהול העצמי לשנת תשע"ב עלתה החשיבות ביצירת יחסי אמון ושיתוף פעולה כבסיס לניהול העצמי, כאשר ניכר כי למנהלת תפקיד מהותי בכך. ברשויות נמצאו יחסי אמון ברמות שונות, ובאלו שבהן התקיימו יחסי אמון בין בית הספר לרשות, ההטמעה התקדמה בקלות רבה יותר. במהלך ההערכה עלו התייחסויות הנוגעות לפוטנציאל הטמון במעבר לניהול עצמי ליצירת שיח חדש של דיאלוג ושיתוף פעולה, אולם לצדו, במקרים בהם נשמר השיח הישן של סמכויות וכוח, ישנו פוטנציאל להחרפה במאבקים⁸. עוד נמצא בהערכת שנת היישום הראשונה, כי המנגנונים שהיו אמורים לתמוך בשינוי מערך היחסים, קרי פורום המ"מים והועדות המלוות עדיין לא יושמו, תפקיד המפקחים לא הוגדר במערך היחסים המתהווה ומעורבותם במעבר לניהול עצמי לא הייתה מובנית בתהליך⁹.

בדוח זה: הפרק הראשון יעסוק במערך היחסים הארגוני של בית הספר ושותפיו על מרכיביו השונים. **בקשר בין בית הספר לרשות,** נבחן את מערך היחסים והתמורות שחלו בעקבות המעבר לניהול עצמי, תוך התייחסות להבדלים בין רשויות, למודלים המובילים להצלחה וכן לחסמים בדרך. נעסוק בשאלות לגבי דפוס היחסים הכלכליים והפדגוגיים ולמהות השיח והמעורבות בנושאים השונים. ניגע בגורמים ובכוחות השונים שמשמרים או לחילופין פוגעים במרחב האוטונומי של בית הספר, במתח בין סמכות בית ספרית לאחריות משפטית רשותית ובממשקי העבודה בין הגורמים.

בקשר בין בית הספר לפיקוח נתמקד במידת מעורבותם של המפקחים הכוללים, כיצד הם נתפסים בעיני עצמם ובעיני הגורמים השונים, מהי חלוקת העבודה בינם לבין הרשות המקומית, מהם המרכיבים של תפקיד המפקח, מהי הגדרת תפקידם, וכן מהי תרומתם לקידום השיח בין הגורמים. אלו ידונו לאור המלצת דוח ההערכה של שנת תשע"ב לגבי עירובם של המפקחים¹⁰ הגדרת תפקידם בצורה ברורה יותר¹¹ והצורך בהכשרה מסודרת¹².

בסיום הפרק הראשון נדון **במנגנונים שהוגדרו לתיאום וליצירת ממשקי עבודה בין בתי הספר, הפיקוח והרשויות המקומיות** וננסה לראות האם חלה התקדמות בשנת היישום השנייה, מהן אופניות היישום של הפורום והוועדה, התדירות והאווירה בה הם מתקיימים, כיצד הם נתפסים בעיני הגורמים השונים, האם הם ממוסדים, מיהם הגורמים שמעורבים ומפעילים את המנגנונים וכן מה תורם להצלחתם ומה עלול להוות מכשול בדרך למיסודם.

6 מתוך אתר משרד החינוך: [מדיניות הניהול העצמי ומסמך ההבנות](#)
7 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 25-26, 59-60
8 [דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה \(תשע"ב\)](#), עמ' 193-194, 199-200
9 [דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה \(תשע"ב\)](#), עמ' 130-134
10 [דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה \(תשע"ב\)](#), עמ' 181
11 [דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה \(תשע"ב\)](#), עמ' 8-10
12 [דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה \(תשע"ב\)](#), עמ' 83-84, עמ' 181

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

שלוש מטרות עיקריות עומדות בבסיס המעבר לניהול עצמי: העלאת רמת הישגי התלמידים, הבטחת רווחתם הלימודים הרגשית והחברתית והשבחת הניהול של בתי-הספר, בכלל, והתחום הפדגוגי, בפרט.¹³ ממטרות אלו נגזר המודל הפדגוגי-ניהולי¹⁴ אשר אמור ליצור מרחב לאוטונומיה ולגמישות פדגוגית (בהפעלת השעות, בקידום יוזמות ייחודיות, ובניהול והעסקת כוח אדם). השינוי מייצר מעצם טבעו גם שינוי תפקיד בצוות בית הספר בכלל ובתפקיד מנהל בית הספר בפרט. מרכיבים חשובים ביישום המודל הפדגוגי ניהולי הם יישום תוכנית עבודה מקושרת תקציב, המהווה ביטוי משמעותי לבית ספר בעל הכוונה עצמית¹⁵ וכן האצלת מרחב וסמכות גם לצוותי המורים¹⁶, כמו גם למידה והתמקצעות המאפשרת זיהוי צרכים ויכולת להשתמש במשאבים בצורה מושכלת¹⁷

משנת היישום הראשונה: בדוח ההערכה של יישום והטמעת הניהול העצמי לשנת תשע"ב עלה כי קיימת הסכמה רחבה לגבי הצורך באוטונומיה ובגמישות פדגוגית לבתי הספר. עם זאת, 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 במערכת¹⁸. מבחינת שינוי תפקיד, חלק מהמנהלים חשים עצמאות גדולה יותר בעקבות המעבר לניהול עצמי, לעומת אחרים שחשים כי אין אוטונומיה אמיתית למנהלים במערכת החינוך¹⁹ תפיסת התפקיד משתנה ממנהל פדגוגי ל"מנכ"ל". ותפקיד המזכירה משתנה ל"מנהלנית", כאשר היבטים של הרחבת התפקיד לוו בחששות שנגעו בעיקר להיבטים של עומס והיעדר תגמול הולם. עלו חששות מצד גורמים שונים לגבי יכולתם של בעלי התפקידים הנוכחיים, מנהלים, מזכירות ואבות בית לעמוד בהצלחה במשימות החדשות שנוספו להם²⁰. המנגנונים התומכים בתוכנית עבודה מקושרת תקציב לא היו קיימים בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) כך שהיישום היה מינימאלי²¹. בנוגע לביזור והאצלת סמכויות, בכמה בתי ספר נעשה שיתוף מורים בייזום תכניות, והתפתחו יוזמות חינוכיות²².

בדוח זה: בפרק השני נבחן **האם וכיצד מיושם המודל הפדגוגי-ניהולי**, מהן העמדות והתפיסות של אנשי המנהלת כלפיו למול תפיסות של בעלי תפקידים שונים ומה נדרש למימוש המודל הפדגוגי ולהגברת גמישות פדגוגית ויוזמות חינוכית. בנוסף, נבחן מהי תמונת המצב לגבי הטמעת תכנית עבודה מקושרת תקציב, תוך התייחסות לתפיסות לגבי התכנית, והקשיים בנוגע להטמעתה ובייחוד לאור הקשיים בהטמעה בשנת היישום הראשונה.

13 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 17
14 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 16
15 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 6-7, 21
16 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמוד 6
17 תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמוד 14
18 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 190-191
19 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 7
20 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 137-141
21 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 53
22 דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 153-156, 191

עוד נדון בפרק השני **בתפקידי המנהלים, המורים, המזכירים והשרתים**. ננסה לזהות שינוי בתפיסת תפקיד המנהל בהיבט הכלכלי והפדגוגי, מהם הגורמים המקדמים את השינוי ומהם החסמים, מה מידת ההכשרה והאם היא מספקת, מהן השלכות השינוי ומהן התחושות בקרב המנהלים ובקרב הגורמים השונים כלפי השינוי והמסוגלות לעמוד בו. כמו כן נבחן האם המורים הפכו לשותפים בקבלת ההחלטות, האם מתקיימת האצלת מרחב וסמכות גם לצוותי המורים וכן האם נעשית למידה והתמקצעות שמאפשרת לבעלי התפקידים בבית הספר לזהות את הצרכים ולהשתמש במשאבים העומדים לרשותם בצורה מושכלת. בסיום הפרק השני נבחן **האם חלו תמורות בתפיסת התפקיד של המזכירים והשרתים**, האם מתבצעת הכשרה מספקת בנוגע לשינוי, האם ישנו שינוי בתחומי האחריות והאם חל שינוי בנושא התגמול. שינויי התפקיד ייבחנו לאור שינויים שהחלו כבר בשנת ההטמעה הראשונה כגון יותר יזמות ושותפות מצד צוות המורים וכן לאור קשיים שעלו בנוגע להעדר תגמול מספק או היעדר יכולות בצוות המינהלי

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

כחלק מהמעבר לניהול עצמי, יצר משרד החינוך מודל כלכלי-תפעולי על פיו אמורות לפעול הרשויות ובכללן בתי הספר בניהול עצמי הכולל שני מרכיבים מרכזיים: 'סל תלמיד' המהווה ביטוי לאיגום המשאבים המוקצים על ידי הרשות המקומית ומשרד החינוך והעברתם לרשות בתי הספר, ו'הרשות המקומית כתאגיד מרכז' כאשר הרשות המקומית מהווה את ה'מטרייה' המשפטית-נורמטיבית למימוש האוטונומיה הכלכלית של בית הספר²³. בנוסף בנה משרד החינוך מסגרת מסודרת להצטרפות רשויות מקומיות למהלך הניהול העצמי כאשר זו מותנית בחתימה על מסמך הבנות בין משרד החינוך לרשות המקומית, אשר מכיל את הכללים והנהלים הכלכליים והתפעוליים למהלך²⁴. האוטונומיה הכלכלית לבית הספר ניתנת לצד הפעלת מנגנוני בקרה אחר התנהלותו הכספית על ידי הרשות המקומית²⁵ כשיישנם תהליכי הערכה פנים בית ספריים וחיצוניים²⁶. אחד ממנגנוני הבקרה המשמעותיים הוא מאגר המידע הכספי שמהווה תשתית בקרה אינטרנטית עבור בתי הספר, הרשות ומשרד החינוך.

משנת היישום הראשונה: בדוח ההערכה של יישום והטמעת הניהול העצמי לשנת תשע"ב דווח על התחלה של הטמעת עקרונות המודל הכלכלי-תפעולי. בחלק מהרשויות הועברו כבר כספים לידי בתי הספר, והמנהלים חשו כי יש להם יותר עצמאות. נוצרו מגוון מודלים ליישום הניהול העצמי, כשרשויות שבהן קיימים שיתוף פעולה ואמון, סיגלו מודל פעולה המאפשר עצמאות רבה לבתי הספר.

הכלים שנועדו לבקרה (מאגר מידע כספי וועדה מלווה) עדיין לא יושמו, כאשר ישנה הסכמה רחבה על הצורך בבקרה, אך מנגד קיימת עמימות בכל הנוגע לאופן היישום מבחינת תדירות וגורם מבצע²⁷. המשא ומתן על "מסמך ההבנות", והחתימה עליו, מתוארים כתהליך היוצר הסדרה של המעבר

²³ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 33-40
²⁴ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), נספח אסטרטגי ליישום - עמ' 53-56
²⁵ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 9
²⁶ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 31
²⁷ [דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה \(תשע"ב\)](#), עמ' 7, 203

לניהול העצמי, כולל הגדרות ברורות ומפורטות של הנושא, אשר 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.²⁸

בדוח זה: בפרק השלישי נבחן מהו היחס כלפי **מסמך ההבנות** ועד כמה הוא מנחה את ההתנהלות בשטח. האם ישנה גמישות בנוגע למסמך ההבנות והאם הגורמים השונים בקיאים בו וממלאים אחר הוראותיו. בנוסף, בפרק נעסוק **במודל 'סל תלמיד'** - בחלוקת האחריות בין בית הספר לרשות, בדיאלוג ובמשאים ומתנים בנוגע לבניית הסל ובגורמים המעורבים בבנייתו; באופן הקצאת המשאבים על ידי הרשות; בשקיפות, בבקרה ובאמון הקיימים או החסרים בתהליך. כמו כן תבחן ההתקדמות ביישום מודל 'סל התלמיד' לאור הקשיים ביישום שעלו בדוח הערכת הניהול העצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) הנוגעים לעיכובים בהגדרת הסל, בהעברת תחומי האחריות מהרשות לבית הספר וכדומה.²⁹ נעסוק גם בשאלה **האם מושגת אוטונומיה בית ספרית** שמאפשרת הקצאת משאבים והערכות של בית הספר לטובת הצרכים הפדגוגיים והניהוליים שלו בהתאם לתקציב. עוד נתייחס בפרק לשאלות האם הרשויות ובתי הספר חשים רווח או הפסד כתוצאה מן המהלך, האם התקציב העומד לרשות בתי-הספר נתפס ככזה המאפשר להם ליזום ולהרחיב את הפעילויות החינוכיות, כיצד מחולק ומנוצל התקציב, האם בתי הספר מרגישים כי נוספו להם משאבים נוספים והאם קיימים היבטים של חיסכון והתייעלות. כמו כן נעסוק בהיבטים תפעוליים בניהול התקציב, כשלשם כך נבחן את הנהלים והסדירות של העברת הכספים מהרשויות לבתי הספר. בנושא **הבקרה והשקיפות** נבחן האם חל שינוי בתפיסות לגבי מנגנוני הבקרה ומהותה בהשוואה לשנת היישום הראשונה (תשע"ב). האם מתקיימת בקרה, מהי תדירותה, מיהם הגורמים המבקרים והמבוקרים ומהם המנגנונים הקיימים לביצוע בקרה אפקטיבית ולאכיפתה. נבדוק גם האם היא נעשית בצורה מושכלת ומידתית שאינה סותרת את רעיון הניהול העצמי והאוטונומיה המנהלית.

4. פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי להטמעת הניהול עצמי

מערך ההכשרה והליווי מהווה נדבך מרכזי וחשוב בתהליך ההטמעה בהיותו של זה תלוי בשינוי מבני הכוח והיחסים הארגוניים בין הגורמים ובשינוי תפיסות, עמדות, נהלים והרגלי עבודה אשר מושרשים עמוק בתרבות הניהולית.³⁰

משנת היישום הראשונה: בדוח ההערכה של יישום והטמעת הניהול העצמי לשנת תשע"ב נמצא כי תהליכי ההכשרה למזכירות ולמנהלים נתפסו בחיוב, וסייעו לכניסה לניהול עצמי. עלה צורך בהכשרה של המפקחים לניהול עצמי. ליווי היועצים הכלכליים נתפס כמשמעותי מאוד, ועלתה דרישה להמשך הליווי על-ידיהם, כאשר חלק מהרשויות מימנו זאת ביוזמתן. ליווי המנהלת גם הוא נתפס באופן חיובי, כאשר לגבי כלל הגופים המלווים, יש תחושה ברשויות ובבתי הספר שיש למי לפנות. היועצים הארגוניים עדיין לא פעלו בבתי הספר בשנת הלימודים תשע"ב.³¹

²⁸ דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 188

²⁹ דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 52-54

³⁰ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 41

³¹ דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 7

בדוח זה: בפרק הרביעי נבחן את **מסגרות ההכשרה** השונות בשנת היישום השנייה ואת העמדות כלפיהן, אל מול ההערכות החיוביות שניתנו בשנה הראשונה והצורך בהכשרה למפקחים. נעסוק בנציגי המנהלת והממונים המחוזיים, וביועצים הכלכליים והארגוניים. נדון בשאלות מהו **תפקידה של המנהלת ומהו תפקיד היועצים**, מהם מוקדי ההתערבויות השונים, מיהם הגורמים הקריטיים להטמעת המהלך, מהם הקשיים העולים מן השטח ומהן דרכי ההתמודדות איתם.

5. פרק חמישי: טביעת הרגל של מהלך הניהול העצמי ושביעות רצון ממנו

בפרק החמישי והאחרון נרכז את שעלה בפרקים השונים, לגבי טביעת הרגל של מהלך הניהול העצמי בשנת היישום השנייה (תשע"ג), כפי שבאה לידי ביטוי בהטמעת חמשת עקרונות הניהול העצמי – מיקוד שליטה פנימי, ביזור והאצלת סמכויות, אחריותיות, בית הספר כארגון לומד ופיתוח יחסי בית ספר-סביבה. כן יוצגו בפרק עדויות אודות מידת שביעות הרצון מהמהלך בבתי ספר וברשויות המקומיות.

משנת היישום הראשונה: בדוח ההערכה של יישום והטמעת הניהול העצמי לשנת תשע"ב עלתה התייחסות לחמשת היסודות כתפוקות המצופות מהמעבר לניהול עצמי ונמצא כי השגתן עדיין בתחילת הדרך ולא הוטמעה במלואה³²: כך בשנת היישום הראשונה נראו ניצנים של יתר שיתוף בין מנהלים וצוותי הוראה. מיקוד שליטה פנימי התחיל להתממש עם תפיסות של מנהלים לגבי העברת מוקד קבלת ההחלטות לתוך בית הספר. עלתה ציפייה שעם הטמעת תכנית עבודה מקושרת תקציב תגדל יכולת המנהל לקבל החלטות. יחד עם זאת הגמישות והעצמאות הניהולית עדיין היו מצומצמות לדעת מרואיינים רבים. לא נראו סימנים למימוש אחריותיות ופיתוח יחסי בית ספר-סביבה.

בדוח זה: על כן נבחן בפרק החמישי עד כמה כל עקרון בא לידי ביטוי בהתנהלות בתי הספר, באילו אופנים, ועד כמה אלו מעשיים או שמא רק סיסמאות. נבחן האם משהו השתנה בתפיסות ובעמדות של הגורמים השונים, האם ניכר כי העקרונות מוטמעים ברמות השונות והאם קיימים מנגנונים ותהליכים למימוש העקרונות.

³² דוח הערכת המעבר לניהול עצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), עמ' 163

שיטה

מחקר הערכה בשנת היישום השנייה של המהלך (תשע"ג) התבסס על מחקר כמותי ואיכותני על מנת לבחון את שאלות המחקר ולקבל תמונת מצב מלאה ככל הניתן על הנעשה בבתי ספר בהם הוחל ביישום הניהול העצמי. נעשה שימוש בשיטת מחקר מעורבת, הכוללת איסוף וניתוח נתונים הן בשיטות איכותניות הן בשיטות כמותיות, כפי שיתואר במפורט להלן.

1. מערך ההערכה הכמותית

1.1. כלי הערכה

מוקד המחקר הנוכחי הינו הערכת הביצוע ליישום הניהול העצמי בבתי הספר המצויים זו שנתם השנייה ליישום המהלך. לצורך כך, ובמטרה לבחון בין היתר את התמורות שחלו בעקבות היישום מנקודת מבטם של בעלי התפקידים השונים במערכת, נבנו שאלונים ייעודיים **למנהלים, למזכירות ולמורים** בבתי הספר בהם החל יישום הניהול העצמי בשנה"ל תשע"ב (ינואר 2012).

מספרם המצומצם של בעלי התפקידים הנוספים, קרי מובילי התכנית, מנהלי התכנית במחוזות, המפקחים, ומנהלי אגפי החינוך ברשויות לא מאפשר ניתוח סטטיסטי של מידע כמותי, ולכן לא נאסף מידע כמותי מגורמים אלו אלא איכותני בלבד.

בשאיפה ללכוד את מגוון נקודות המבט של אנשי הצוות בסוגיות הנידונות, שאלוני המנהלים, המזכירות והמורים נושאים בסיס שאלות משותף, אליו נלוות שאלות ייחודיות לכל אחד מאנשי המקצוע בהיבטים הרלוונטיים לתחום עיסוקם. השאלונים התמקדו בנושאים הבאים:

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

השאלונים הועברו במסגרת ראיונות טלפוניים במהלך החודשים יוני-ספטמבר 2013.

1.2. אוכלוסיית המחקר

בשנת הלימודים תשע"ב, הופעל כאמור פיילוט לחידוש, העמקה והסדרה של מעבר בתי הספר לניהול עצמי ב- 166 בתי ספר יסודיים ו-17 רשויות מקומיות במחוזות תל אביב וחיפה³³. הפיילוט כלל רשויות ובתי ספר וותיקים בניהול עצמי (אשר הצטרפו בשנות ה-90) וכן רשויות ובתי ספר חדשים בניהול עצמי. הפיילוט לווה בהערכה מעצבת שהתבססה על שיטות מחקר איכותניות.

³³ בנוסף נכללו 5 בתי"ס ממחוז מרכז אשר בשל מספרם המצומצם לא נכללו באוכלוסיית המחקר הנוכחי

בשנת הלימודים תשע"ג הורחב המהלך וכלל גם רשויות ובתי"ס במחוזות ירושלים וצפון וכן בתי ספר ברשות אחת ממחוז מרכז. עם זאת, במחקר ההערכה המלווה לשנת תשע"ג, מוקד ההערכה הינו ליווי השנה השנייה של בתי הספר והרשויות במחוזות תל אביב וחיפה שהשתייכו לפיילוט.

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

ב-2012 הוצאה הרשות בסמ"ה מהתכנית ושני בתי ספר נוספים במחוז חיפה נסגרו, ולפיכך אוכלוסיית המחקר כללה 161 בתי ספר מ-16 רשויות. במהלך איסוף הנתונים התברר כי כמה מהנתונים שהועברו אינם מדויקים, כך שחלק מבעלי התפקידים אינם משמשים עוד מסיבות שונות בתפקידם³⁴ במהלך שנת הלימודים תשע"ג ועל כן הוצאו גם הם מאוכלוסיית המחקר.

בסיכומו של דבר כללה אוכלוסיית המחקר **159 מנהלים, 160 מזכירות ו-613 מורים המשתייכים ל-160 בתי ספר ב-16 רשויות.**

1.3. נתוני השבה

מקרב 159 מנהלי בתי הספר שבאוכלוסיית המחקר השיבו על השאלון 127 מנהלים, קרי 80% מהמנהלים שבמדגם. 18 מנהלים (11% מכלל המדגם) לא ניתן היה להשיג, 11 מנהלים (7%) סירבו להתראיין, ושלושה נוספים (2% מהמדגם) טענו כי התכנית אינה מיושמת בבית הספר ולכן לא הסכימו להתראיין (זאת על אף שבתי הספר הללו אכן מתקצבים כמוסדות בניהול עצמי).

מקרב 160 המזכירות שבאוכלוסייה השיבו על השאלון הייעודי 144 מזכירות (90%). 14 מזכירות לא ניתן היה להשיג (9% מהמדגם), ושתי מזכירות נוספות סירבו להתראיין.

467 מורים השיבו על השאלון, שיעור השבה של 76%. הסיבות לאי השבה כללו קשיים באיתור המורים (58 מורים, 9% מהמדגם), סירוב כללי להתראיין (41 מורים, 7% מהמדגם) וסירוב לענות על השאלון על רקע טענה כי הניהול העצמי אינו מיושם בבתי הספר (47 מורים, 8% מהמדגם).

לוח 1: אוכלוסיית המחקר ושיעורי השבה

מורים	מזכירות	מנהלים	
613	160	159	אוכלוסיית המחקר
467	144	127	מספר המשיבים לשאלון
76%	90%	80%	שיעור השבה

בסה"כ, מכלל בתי הספר שבאוכלוסיית המחקר, להוציא בית ספר אחד, לפחות גורם מקצועי אחד - מנהל, מזכירה או מורה - השיב על השאלון הייעודי לו. משמע 160 בתי ספר נכללים בניתוח הנתונים.

בחינת מאפייני בתי הספר הללו מעלה כי למעלה ממחציתם (57%) מוגדרים וותיקים בניהול עצמי. 70% מבתי הספר משויכים למחוז חיפה והשאר למחוז תל אביב. 82% מהמוסדות משתייכים למגזר

³⁴ סיבות להוצאה מאוכלוסיית המחקר: חופשת לידה, חופשת מחלה, יציאה לגמלאות, שינוי תפקיד, מעבר לבית ספר אחר, קשיי שפה, פטירה, בחו"ל, שבתון

דוברי עברית (82% מהם בפיקוח ממלכתי, 18% בפיקוח ממלכתי-דתי) ו-18% למגזר דוברי הערבית. למעלה מ-70% מבתי הספר מוגדרים כבתי ספר גדולים (מונים מעל 300 תלמידים). בבחינת מדדי הטיפוח נמצא כי 37% מבתי הספר הינם ברמה סוציו-אקונומית גבוהה (מדד טיפוח נמוך), 36% ברמה בינונית ו-28% ברמה סוציו-אקונומית נמוכה (מדד טיפוח 7 ומעלה). לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין קבוצות המשיבים השונות³⁵.

2. מערך ההערכה האיכותנית

2.1. כלי ההערכה

במסגרת מחקר ההערכה האיכותנית נעשה ניסיון ללמוד ולהכיר לעומק את סיפור הניהול העצמי במספר מוגבל של רשויות מקומיות – זאת באמצעות ראיונות עומק חצי מובנים. מטרת ההערכה האיכותנית היא להציג את קשת הדעות ונקודות המבט על המהלך, גם אם הן אינן מייצגות את דעת הרוב. החקירה האיכותנית מאפשרת פירוק ביקורתי של התופעה הנחקרת תוך התייחסות לקולות, לתפיסות ולכוחות השונים הפועלים בה ועליה, חשיפת הפערים שבין השיח ההגמוני לשיח האישי, בין המובן מאליו לבין הסתירות והעמימות המצויות בו, בין מה שנדמה למה שקורה, או בין התכנון לבין המוצהר למעשה. בכך, מבקש המחקר האיכותני ללמוד על אופנויות היישום הלכה למעשה, וכן על נקודות החוזק והחולשה מנקודת המבט של הפועלים בשטח.

במהלך ההערכה רואיינו בעלי תפקידים שונים הנוגעים למהלך בכל רשות: מנהלי אגפי חינוך ומנהלי כספים ברשויות המקומיות, מפקחים כוללים, יועצים כלכליים, יועצים ארגוניים ומנהלי בתי ספר. כמו כן, רואיינו במסגרת המחקר כל חברי המנהלת – המנהלת הפדגוגית, המנהל הכלכלי, ממונים מחוזיים, יועצים ארגוניים מחוזיים, יועצת ארגונית ארצית ויועצת כלכלית ארצית. הראיונות התקיימו בחודשים אפריל-יולי 2013, במחצית השנייה של שנת היישום השנייה של המהלך.

מתווה הראיונות נגע בנושאים הבאים:

- **"ניהול עצמי בפועל" השנה ומה השתנה משנה שעברה, מה התמסד:** מה התממש בפועל במסגרת הניהול העצמי בבתי הספר?
- **מה חושבים על המודל?** בפרספקטיבה של שנה שנייה להפעלת המודל, הבנת העמדה העקרונית של המרואיינים כלפי המודל הנוכחי של הניהול העצמי, עקרונותיו, מטרותיו והפוטנציאל שלו.
- **מה חושבים על מהלך היישום וההטמעה:** חוות דעתם של המרואיינים על תהליך הטמעת הניהול העצמי, מה משפיע/השפיע על יישום המודל ועל השגת מטרותיו עד כה; אילו גורמים מקדמים את הטמעת המודל, ואילו גורמים מעכבים או "מפריעים"?
- **סיכום וסיום:** מסקנות והמלצות בסיום השנה השנייה ליישום.

³⁵ סיכום מאפייני בתי הספר הנכללים בהערכה הכמותית, כמו גם פירוט מאפייני בתי הספר בנפרד עבור כל אחת מקבוצות המשיבים בניתוח הכמותי (מנהלים, מזכירות ומורים) מופיעים בטבלה 1 בנספח.

2.2. אוכלוסיית המחקר

בחירת המרואיינים למחקר נעשתה על-פי העקרונות הבאים:

בשלב ראשון, נבחרו רשויות מקומיות ממחוזות תל אביב וחיפה שנכנסו למהלך הניהול העצמי הנוכחי בשנה"ל תשע"ב, וזו שנת היישום השנייה שלהם במהלך. בין הרשויות המקומיות שנבחרו למחקר נכללו 3 רשויות מקומיות דוברות ערבית ו-2 רשויות מקומיות ותיקות בניהול עצמי (משנות התשעים).

בשלב שני, נבחרו מאותן רשויות מקומיות: כל מנהלי אגפי החינוך, חלק ממנהלי הכספים ברשויות המקומיות, מנהלי בתי ספר, מפקחים כוללים, יועצים כלכליים, יועצים ארגוניים.

בסך הכל במסגרת המחקר האיותני רואיינו בראיונות עומק אישיים 56 בעלי תפקידים שונים. כל ראיון ארך כשעה ומחצה בממוצע. להלן פירוט בעלי התפקידים שרואיינו במחקר:

לוח 2: מספר המרואיינים על פי תפקיד

הגדרת התפקיד	רואיינו	הוחלפו ³⁶
חברי מנהלת הניהול העצמי ³⁷	12	
מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות	8	
מנהלי כספים ברשויות המקומיות	6	
מפקחים כוללים	10	4
יועצים כלכליים	3	
יועצים ארגוניים	5	
מנהלי בתי ספר	12	2

³⁶ 3 מפקחים הוחלפו כי כבר לא היו בתפקיד, מפקחת אחת הוחלפה כיוון שרואיינה בתשע"ב ולא היה שינוי משמעותי מאז, מנהלי בתי"ס הוחלפו כיוון שטענו כי אינם בניהול עצמי

³⁷ חברי המנהלת כוללים את בעלי התפקידים הבאים: המנהלת הפדגוגית, המנהל הכלכלי, הממונים המחוזיים, יועצת ארגונית ארצית, יועצים ארגוניים מחוזיים ויועצת כלכלית ארצית

עיקרי הדברים והמלצות

מחקר ההערכה ליישום והטמעת הניהול העצמי בשנת הלימודים תשע"ג הנו מחקר המשך להערכה שבוצעה בתשע"ב וליוותה רשויות מקומיות במחוזות תל אביב וחיפה אשר לקחו חלק בפיילוט המעבר לניהול עצמי. תשע"ג היא השנה השנייה ליישום המהלך, כאשר בשנה זו הורחב יישום הניהול העצמי לשני מחוזות נוספים: ירושלים וצפון. עם זאת, המחקר מתמקד באותן רשויות שלוו גם בשנת הראשונה. מחקר ההערכה מלמד על **צעדים משמעותיים שנעשו בשנת הלימודים תשע"ג** ליישום מהלך הניהול העצמי ברשויות המקומיות ובבתי הספר.

לאחר שבשנת היישום הראשונה (תשע"ב) עלו עדויות רבות לחסמים, חששות ולחוסר אמון לגבי היתכנות הניהול העצמי, כמו גם עיכובים בהיערכות לקראתו, הרי שלקראת סוף שנת היישום השנייה נצפתה **שביעות רצון גבוהה מהמהלך החוצה מגזרי שפה, מסגרות ארגוניות והגדרות תפקיד** – מנהלי אגפי חינוך וממונים על כספים ברשויות מקומיות, מפקחים כוללים, מנהלי בתי ספר מורים ומזכירות. נראה כי **קיימת הסכמה עם הרציונל והעקרונות של הניהול העצמי, ומיוחס לו פוטנציאל חיובי לקדם ולשפר את המערכת הבית ספרית** – הן בהקשר להישגים לימודיים והן בהקשר לפיתוח והעצמת הצוות והאקלים החינוכי. נראה כי בבחינת יישום יסודות הניהול העצמי, **בשנת הלימודים תשע"ג חלה התקדמות בהטמעת חמשת יסודות הניהול העצמי** בהשוואה לשנת היישום הראשונה. עם זאת, עולים קשיים לא מעטים ונראה כי ישנה עוד דרך עד להטמעתם של יסודות בית הספר בניהול עצמי במערכת החינוך היסודי.

מתוך הראיונות עולה כי שביעות הרצון הגבוהה היא פועל יוצא של **בנייה יסודית של המהלך**, תוך התייחסות לפרטים קטנים כגדולים, תפיסה כלל מערכתית וגיבוש כלים ומנגנונים מעשיים ליישום. כן, מאמצי המנהלת לספק מענה מיידי לקשיים מקומיים שעלו מעת לעת, באמצעות פריסת רשת של ממונים מחוזיים, יועצים כלכליים וארגוניים – דומה כי תרמה תרומה משמעותית לשביעות הרצון הגבוהה מהמהלך.

ועדיין, ממצאי ההערכה מצביעים על **קשיים וחסמים לא מבוטלים בתהליך ההטמעה של הניהול העצמי, גם בשנת היישום השנייה**, משום שהמהלך תלוי בשינוי מבני הכוח והיחסים הארגוניים בין בתי-הספר למערכות הסובבות אותו, בשינוי תפיסות ועמדות המושרשות עמוק בתרבות הניהולית במערכת החינוך, ובשינוי נרחב של נהלים והרגלי עבודה.

עיקרי הממצאים

להלן סיכום נקודות החוזק והתורפה העיקריות העולות ממחקר ההערכה:

מבנה היחסים בין בית הספר, הרשות המקומית ומשרד החינוך והפיקוח

- ניכר כי **במרבית הרשויות קיים שיתוף פעולה בין הרשות, הפיקוח ובית הספר** ויש מעורבות של גורמים אלו בנעשה בבית הספר, בייחוד של מנהל אגף החינוך המעורב גם בהיבטים

תקציביים וגם בהיבטים פדגוגיים. בנוסף, מרבית המנהלים מדווחים על גיבוי מהרשות וממשרד החינוך להחלטות שהם לוקחים.

- נראה כי יש רשויות בהן הניהול העצמי הוביל לשיפור ביחסים בכך שקידם שיח שווה בין הגורמים, הגדיר תחומי אחריות וקידם שקיפות. ברשויות אחרות, ותיקות בניהול עצמי בהן כבר קיימת תרבות ארגונית ומנגנונים סדירים, הניהול העצמי במתכונתו החדשה לא הוסיף ולא גרע. אך יש קבוצה שלישית של רשויות בהן הניהול העצמי לא הצליח לבסס מערכת יחסים מאוזנת בשל קשיים ארגוניים כלל מערכתיים או הימנעות מכוונת משקיפות ובקרה, ובהן יש צורך במתן מענה וליווי גם בשנים הבאות.

- מרבית המנהלים מדווחים על הרחבת מעגל השותפים בעיקר במעורבות גורמים מהרשות והורים. בנוסף עולה כי היותו של בית הספר עצמאי מבחינה כלכלית מאפשר לשיתוף הפעולה עם ההורים להיות פרודוקטיבי יותר בשל הגברת השקיפות וחיזוק האמון בין הצדדים. עם זאת, עולים עדיין לא מעט התנגדויות של מנהלים לשיתוף ההורים.

שינויי תפקיד

- מרבית המנהלים מדווחים על שינוי בתפקיד המנהל, כאשר לרב מצוין שינוי לטובה. יש שונות גדולה בתחושת המסוגלות של המנהלים להתמודד עם השינוי בעקבות הטמעת הניהול העצמי, כאשר רובם מרגישים בטחון רב בהתמודדות או מביעים חשש אך מציינים כי החששות מתפוגגים עם צבירת הניסיון. עם זאת, יש קבוצה של מנהלים שמתקשים בתפקוד ובניהול תקציב בסדר גודל של ניהול עצמי.

- ניכר כי המפקחים הכוללים מעורבים במידה בה בהתנהלות הפדגוגית בבית הספר אך מעורבים פחות בהיבטים התקציביים למרות הדגש שניתן בשנת היישום השנייה לתפקידם במהלך הניהול העצמי.

- תפקיד המזכירות השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי, הן מבחינת מהות העבודה והן מבחינת היקף העבודה, כאשר חלק גדול מהזמן שלהן מוקדש לטיפול בעניינים הקשורים בניהול עצמי. יחד עם זאת עלה הצורך בהכשרה נוספת למזכירות וכן בתגמול נוסף.

מנגנונים התומכים ביישום והטמעת הניהול העצמי

- למרות שהושקע מאמץ מצד המנהלת, בייחוד בנוגע למיסוד הוועדות המלוות, נראה כי המנגנונים התומכים בשינוי מערך היחסים, קרי פורום המ"מים והועדה המלווה, עדיין נמצאים בתהליכי התארגנות וביסוס ועולה כי קיים בלבול וחוסר הבנה לגבי המהות והתפקיד של כל אחד מהם.

- הנתונים הכמותיים מצביעים על שביעות רצון גבוהה ממידת הגמישות הפדגוגית ועל עלייה במידת הגמישות הפדגוגית ובהיקף היוזמות הפדגוגיות בעקבות המעבר לניהול עצמי. עם זאת בראיונות עולה חוויה של היעדר גמישות בתכנית הלימודים ונראה כי הגמישות באה לידי ביטוי בעיקר בהפעלת יוזמות ופרויקטים חינוכיים מקומיים.

- כמעט כל מנהלי בתי-הספר מקבלים בברכה את עקרונות הניהול העצמי ושואפים להרחבת האפשרויות והגמישות הפדגוגית בהתאם לצרכי התלמידים בבית הספר.

- **תוכנית עבודה מקושרת תקציב** מיושמת בצורה טובה יותר ברשויות ותיקות מאשר בחדשות ונראה כי נדרש עוד ליווי והדרכה של מנהלי בתי הספר לצורך הטמעת הכלי התכנוני.
- ניכר כי **מסמך ההבנות מהווה את הבסיס למערכת היחסים** שנבנית בין הרשות למשרד החינוך. חשוב לזכור כי מסמך ההבנות בעיקר **מאפשר דיאלוג**, אך אין מדובר במסמך הסוגר את כל הקצוות.
- חלה התקדמות בתהליך בניית **'סל התלמיד'** בסיוע היועצים הכלכליים, כאשר ברשויות רבות נעשה שימוש במפתח דיפרנציאלי בין בתי הספר אשר מתייחס לפרמטרים כמו תשתית ירודה, ייחודיות בית הספר או מספר תלמידים קטן.
- מרבית המנהלים דיווחו כי שנת התקציב תסתיים ביתרה **והתחושה הכללית שעולה בראיונות היא כי הניהול העצמי מסב רווח לבתי הספר ולרשויות**, בייחוד ברשויות דוברות ערבית.
- רק כמחצית מבתי הספר הוותיקים ורבע מבתי הספר החדשים מדווחים על הכנסות נוספות מהשכרת מבנים ויזום אירועים.
- ישנה שונות גדולה בין רשויות לגבי תדירות וסדירות העברת הכספים, כאשר **ברב כמעט מוחלט מהרשויות הותיקות הכספים מועברים באופן מלא וסדיר לעומת רק מחצית מהרשויות החדשות** ובהן בעייתיות במיוחד המצב ברשויות ממגזר דוברי ערבית. נראה כי יש **חשיבות לפיקוח והסדרה של הנושא על ידי משרד החינוך** בהיותו בסיס ליצירת יחסי האמון בין בתי הספר לרשות.
- נראה כי ברשויות בהן הוטמע השימוש ב**ספר הנהלים** העבודה מסודרת והניהול יציב יותר. הדבר בולט במיוחד ברשויות דוברות ערבית.
- רב המנהלים רואים **בתכנון התקציבי** כמסייע במידה רבה לניהול השוטף של תקציב בית הספר ומרביתם מדווחים על שיפור בהתנהלות התקציבית של בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי.
- למרות מאמצי המנהלת, **בתפיסות המרואיינים חסרה בקרה הדוקה ושיטתית על הרשויות המקומיות בידי גורמים חיצוניים**. נראה כי בתי הספר מבצעים מעקב פנימי אחר ההוצאות וההכנסות באופן שגרתי. כמו כן, בכמחצית מבתי הספר הוותיקים ויותר ממחצית בתי הספר החדשים, מתבצעת בקרה שוטפת של גורמים ברשות על התנהלות בית הספר.
- ניכר כי הניהול העצמי חושף וחשוף לסוגיות בלתי פתורות לאורך שנים במערכת החינוך כגון סוגיית הסדרת העסקת עובדי/מורי קבלן

הכשרה וליווי

- נמצא כי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי יותר מנהלים ומזכירות מציינים כי קיבלו הכשרה בניהול עצמי וחשים יותר תרומה מההכשרה בהשוואה לבתי ספר וותיקים.
- ניכר כי **המפקחים הכוללים עדיין מרגישים בצד ואינם מקבלים מספיק הכשרה וליווי**, למרות שבמנהלת שמו כמטרה לשנות את מידת המעורבות של המפקחים במהלך ולמצבם כמובילים.
- מרבית המנהלים מדווחים כי לוו על ידי המנהלת אולם רק מחציתם העריכו את תרומת הליווי להטמעת המהלך כרבה. **קיימת ציפייה של המנהלים לליווי יותר אישי מצד המנהלת**.

- **היועצים הכלכליים** פעלו בעיקר מול הרשויות המקומיות ובתי הספר ושאפו לשמש כיועצים ומנחים ולא כמבקרים. לא פעם הם מהווים גורם מתווך בין הרשויות לבתי הספר. **ניכר כי תרומתם משמעותית** בעיקר לנוכח חסרים בידע כלכלי שיש למנהלים ולמזכירות בבתי הספר החדשים בניהול עצמי.
- מרבית בתי הספר לוו ביועץ ארגוני ונראה כי **ליועצים הארגוניים חלק חשוב בהובלת השינויים וההתארגנות מחדש של בתי הספר** בעקבות המעבר לניהול עצמי. עם זאת לצד מנהלים הרואים את התרומה שבייעוץ הארגוני, **יש לא מעט מנהלים שאינם פנויים לתהליך או שמודעים מאוד למגבלות בייעוץ המוצע** כגון מיעוט שעות, ריבוי יועצים, יועצים שאינם מכירים מספיק את המערכת וכדומה. ברשויות עולה הדואליות כאשר **לצד תהליכים משמעותיים שביצעו היועצים בחלק מהרשויות, ברב הרשויות השפעתם אינה משמעותית מספיק** בעיקר בשל מיעוט השעות אך גם בשל היעדר מיומנות של היועצים.

המלצות

בקה, ליווי ותשומת לב

- עדויות במחקר מצביעות על כך שהיכולת לשמור על המרחב האוטונומי של בתי-הספר ביחסיהם עם הרשויות המקומיות הופכת למשימה מורכבת הדורשת תחזוקה ותשומת לב הדוקה ומתמדת
- חשוב לשים לב לשונות הרבה בין רשויות מקומיות שונות, ולהמשיך ולספק לזקוקים לכך תמיכה, ליווי והדרכה
- נראה כי התמיכה והליווי של כלל המעורבים (מנהלי בתי הספר, המפקחים ומנהלי אגף חינוך ברשויות) נדרשת לאורך זמן ולא רק בשנה הראשונה
- בשל האופי הפתוח של מבנה 'סל התלמיד', עולה החשיבות של בקרה עקבית על 'סל התלמיד' על מנת לוודא שהוא אכן מבטיח התנהלות אוטונומית

ניסוח הגדרות ברורות

- בשל מורכבות תפקיד המפקח הכולל ומרקם היחסים העדין של המפקחים הכוללים עם בתי הספר והרשויות, נדרשת הגדרה ברורה יותר של תפקיד המפקח ושל מערך היחסים

הכשרות

- למפקחים הכוללים יש חשיבות מרכזית כמאזנים ויוצרים משקל נגד, בעיקר ברשויות מקומיות הפועלות על-פי דפוסים ריכוזיים יתר על המידה, כאלו הסובלות מגירעונות תקציביים או רשויות שאינן מתנהלות על פי אמות מידה מובהקות של מנהל תקין לפיכך, יש חשיבות בהכשרה ייעודית למפקחים הכוללים בהקשר לניהול העצמי
- מנהלי אגפי החינוך הם דמויות מרכזיות בהצלחת הניהול העצמי ויש חשיבות בהכשרתם
- נראה כי החזון בדבר מעמדם ומקומם של מנהלי בתי הספר עם המעבר לניהול עצמי עוד צריך להתבסס בקרב בעלי תפקידים שונים באמצעות הכשרה ארוכת טווח

שינוי בתשומות

- יש מקום לשקול עיבוי של הסל התקציבי ולארגן אותו על מנת שניתן להעמיק ולהרחיב יוזמות פדגוגיות
- יש לשקול מתן תגמול לכח האדם המינהלי, בדגש על מזכירות, עם הרחבת היקף העבודה והסמכויות הניתנות להם בעקבות המעבר לניהול עצמי.
- נדרש המשך להרחבה וליישום של הגמישות הפדגוגית כמהלך תומך בניהול העצמי וכגורם המחזק את אמון המנהלים במהלך

תקציר הדוח

פרק ראשון: היבטים מבניים-ארגוניים במעבר לניהול

עצמי

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

1. יחסי בית הספר עם הרשות המקומית והפיקוח

בניהול העצמי מועברות סמכויות אל מנהל בית הספר תוך יצירת שינוי ביחסי הגומלין בין המעורבים בניהול בית הספר (משרד החינוך, הרשות המקומית והמנהל). בדוח ההערכה של שנת היישום הראשונה (תשע"ב) עלתה החשיבות של יצירת יחסי אמון ושיתוף פעולה כבסיס לניהול העצמי, כאשר ניכר כי למנהלת תפקיד מהותי בכך. עלה כי יחסי אמון ושיתוף פעולה הכרחיים להטמעת הניהול העצמי 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'). עוד עלה משנת היישום הראשונה, כי ברשויות קיימים יחסי אמון ברמות שונות כאשר ברשויות שבהן קיימים יחסי אמון – ההטמעה מתקדמת בקלות רבה יותר. עם זאת עלו גם ביטויים של חוסר אמון הדדי.

להלן ממצאי הערכת שנת היישום השנייה:

1.1. הסיוע והמעורבות של הרשויות בנעשה בבתי הספר

מתוך הראיונות עולה כי היחסים הכלכליים בין הרשויות לבין בתי-הספר היו הדוקים גם טרם הטמעת הניהול העצמי במתכונתו החדשה. עם המעבר לניהול עצמי מתקיימת העברת תקציבים ומתן אוטונומיה כלכלית לבתי-הספר, אך לא פעם נותרת התלות של בתי-הספר ברשויות המקומיות, לדוגמה בשירותי תחזוקה. רשויות מקומיות רבות מעורבות מאוד בעשייה הפדגוגית-חינוכית מזה שנים רבות. בהטמעת הניהול העצמי יש ניסיון למסד ולהסדיר מעורבות זו כך שבית הספר יוביל את העשייה החינוכית פדגוגית מתוך היכרות עם צרכי התלמידים. נמצא כי מעל 80% מהמנהלים מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד כי קיים שיתוף פעולה מלא בין הרשות לבין הפיקוח ומשרד החינוך לקידום מטרות בית הספר. אחוז דומה מהמנהלים מרגישים שיש להם גיבוי במידה רבה עד רבה מאוד מהרשות וממשרד החינוך לגבי החלטות שהם מקבלים, כאשר כ-40% חשו שיפור במידת הגיבוי שהם מקבלים מאז הטמעת הניהול העצמי והשאר מדווחים כי לא חל שינוי.

מבחינת מעורבות הגורמים בהתנהלות בית הספר, מרבית המנהלים (64% מבתי ספר וותיקים בניהול העצמי ו-73% מבתי ספר חדשים) מדווחים על מעורבות של מנהלי אגפי חינוך הן בפדגוגיה והן בתקציב. ביחס למעורבות הגזבר יש הבדל משמעותי יותר בין בתי ספר וותיקים בניהול עצמי לחדשים כאשר 70% מהמנהלים בבתי הספר החדשים בניהול עצמי מדווחים על מעורבות הגזברים בהתנהלות התקציבית לעומת 52% מהמנהלים הוותיקים שמדווחים כך.

כמחצית המנהלים מציינים כי קשרי בית הספר עם הרשות המקומית השתנו לטובה בעקבות המעבר לניהול עצמי (54% מבתי ספר חדשים ו-43% מבתי ספר וותיקים) והיתר מדווחים כי לא חל שינוי (44% מבתי הספר החדשים ו-55% מבתי הספר הוותיקים). בנוסף, 93% מהמנהלים מבתי ספר הוותיקים ו-70% מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד כי בית הספר והרשות פועלים בשיתוף פעולה מלא לקידום מטרות בית הספר.

מהראיונות האיכותניים עולה כי המעורבות הגבוהה בפדגוגיה ובחינוך, מביאה למצבים שבהם המרחב האוטונומי של בתי-הספר תלוי על בלימה. דבר הבולט במיוחד ברשויות איתנות מבחינה כלכלית-חברתית המתנהלות באופן ריכוזי, שכן העברת הכספים על ידי הרשות מביאה לרצונה להיות מעורבת יותר. במסמך ההבנות ובספר הנהלים קיימות הגדרות ליצירת יחסים ברורים בין הרשויות המקומיות לבתי-הספר, אך בפועל, בחלק מהמקרים נראה כי היכולת לשמור על המרחב האוטונומי של בתי-הספר ביחסיהם עם הרשויות המקומיות הינה משימה מורכבת הדורשת תחזוקה ותשומת לב. בראיונות עולה כי לעיתים הרשויות מתערבות בנעשה בבתי הספר כי לתפיסתן ישנה חוסר בשלות של מנהלי בתי-ספר לניהול עצמי אוטונומי מחד, או כתוצאה מדפוס ניהולי ריכוזי של בעלי התפקידים ברשות המקומית מאידך.

1.2. טיב היחסים בין בתי הספר לרשויות המקומיות

מהראיונות עולה כי רשויות מקומיות מבוססות מבחינה חברתית-כלכלית נותנות לבתי-הספר שבתחומן גב כלכלי רחב כאשר בחלק מהמקרים נערך שינוי ארגוני מבני ברשות לשם מתן מענה טוב יותר. בחלק מהרשויות מהלך הניהול העצמי מצליח, בתי הספר מתנהלים בצורה אוטונומית, היחסים עם הרשות המקומית טובים והרשות תורמת בצורה משמעותית לקידום החינוך. רשויות אחרות מצויות בתהליכי הטמעה שבריריים הדורשים עוד ביסוס ושמירה הדוקים. מדובר במערכת יחסים עדינה הדורשת איזונים רבים, כיום היא מבוססת בעיקר על הדמויות בשטח ומושפעת מגורמים רבים ועל כן יש צורך להפעיל מנגנונים שיוסדו ויבקרו כך שהדבר לא יושפע מחילופים פרסונליים, או מיחסי כוח ופוליטיקה פנימית.

מומלץ אם כן להגדיר את היחסים בצורה ברורה מתוך שיח משותף של הרשות ומנהלי בתי הספר שכן כך יהיה ניתן להגיע להבנות משותפות בנוגע לעירוב ולהפרדה ביניהם, כשמעורבות המנהלת, היעוץ הארגוני והמפקחים הכוללים חשובים ליצירת שיח זה.

בחלק מהראיונות הובעו חוסר אמון וחששות של מנהלי בתי-ספר בנוגע להתנהלות הרשות המקומית בנושאים הקשורים לקבלת התקציב במועדו ולהיעדר התנהלות שקופה של הרשות (דבר שבולט יותר במגזר דוברי הערבית) וכן הועלו טענות על כך שמנגנוני הבקרה והפיקוח מבטאים חוסר אמון של המערכת כלפי המנהלים. בהמשך לממצאי שנת היישום הראשונה, נמצא כי יש השפעה רבה לטיב היחסים בשנים עברו - במקומות שהיו בהם מערכות יחסים ושיתופי פעולה תקינים, מהלך ההטמעה של הניהול העצמי נדמה כקל ופשוט יותר. בנוסף, נדמה כי למצב הכלכלי של הרשות יש השפעה על הצלחת המהלך, ככל שמצבן הכלכלי-חברתי טוב יותר כך גם מהלך הניהול העצמי מצליח יותר.

עוד נמצא כי לעצם הדרישה הבלתי מתפשרת של המנהלת לשקיפות ולהעברת כספים סדירה מהרשויות לבתי-הספר – שהם אבני היסוד של מהלך הניהול העצמי – יש תרומה מכרעת להסדרת

מערכות היחסים, שיתופי הפעולה והאמון שבין בתי-הספר לרשויות המקומיות. כך, כאשר מנהלי בתי הספר יודעים מה מגיע להם והם אכן מקבלים זאת, מתפתח אמון במערכת היחסים ומתאפשר ניתוק הדרגתי מהתלות ברשות המקומית.

1.3. היחסים בין בית הספר לבין המפקח הכולל

מעורבותם של המפקחים הכוללים משתנה ממקום למקום, ישנם מנהלי בתי ספר המדווחים על מעורבות המפקח רק בפדגוגיה (42% מהחדשים ו-51% מהוותיקים), אחרים מדווחים על מעורבות גם בפדגוגיה וגם בתקציב (34% מהחדשים ו-22% מהוותיקים). רובם המכריע של המנהלים (95%) מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד עם הטענה כי המפקח פועל עם בית הספר בשיתוף פעולה מלא לקידום מטרות בית הספר. ואולם, למעלה ממחצית מהמנהלים (65%) מדווחים כי הקשרים עם המפקח לא השתנו, בעקבות המעבר לניהול עצמי.

מהראיונות עולה כי בעוד שהמעורבות הפדגוגית גבוהה, במרבית המקומות ניכר כי המפקחים הכוללים אינם מעורבים כלל בהיבטים הכלכליים-תפעוליים. כשלעיתים נקודה זו צוינה כבעייתית שכן נטען כי לא ניתן לבנות פדגוגיה ללא הקשר משאבי.

באופן כללי, המפקח נתפס כמקשר בין משרד החינוך לשדה, תומך ומייעץ לבתי הספר, מפקח ומבקר בעל סמכויות. בהקשר ספציפי של מהלך הניהול העצמי - הוא אמור להיות אחראי למהלך התקין של הניהול העצמי, כאשר המנהלת תסיים את תפקידה. לעומת שנת היישום הראשונה (תשע"ב), אז לא יועד למפקחים תפקיד משמעותי במעבר לניהול עצמי, בשנת היישום השנייה מיוחסת חשיבות רבה למפקחים הכוללים ולתפקידם במהלך הניהול העצמי וישנה הבנה כי הם חוליה חשובה ומשמעותית שיכולה לקדם או לטרפד את הטמעת המהלך. ואולם, מעורבות המפקח בתהליך הניהול העצמי היא תלוית תפיסתו של המפקח את המהלך. מפקחים כוללים רבים שפגשו לא רואים עצמם חלק מהמהלך, ואינם מוצאים לנכון להתערב בסוגיות תקציביות תפעוליות של בית הספר.

טענה שעלתה בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) וממשיכה להיות מרכזית גם בשנת היישום השנייה היא כי מהלך הניהול העצמי מציף את חוסר הבהירות ואת המורכבות שבהגדרת התפקיד של המפקחים הכוללים, ואת הקושי הנובע מכך שמהות התפקיד כוללת רכיבים מנוגדים זה לזה - מתח בין המפקח כרגולטור המייצג את משרד החינוך לבין המפקח כמפתח ומוביל פדגוגית, הם מייצגים אך גם מבקרים. העמימות הכללית המובנית בתפקיד המפקח הכולל, מייצרת חילוקי דעות לגבי תפקידם במהלך הניהול העצמי, בין אלו המעריכים כי למפקחים הכוללים תפקיד מפתח בהטמעת הניהול העצמי, לבין אלו שהעריכו כי תפקידם מתייתר בעקבות המהלך.

ניכר כי בשנת היישום השנייה הופקו לקחים מסוימים משנת היישום הראשונה (תשע"ב) אולם בשל מורכבות התפקיד ומרקם היחסים העדין של המפקחים הכוללים עם הגורמים השונים **מומלץ ליצור הגדרה ברורה יותר של התפקיד ומערכ היחסים, וכן הכשרה יעודית למפקחים הכוללים בהקשר לניהול העצמי.** בהמשך לכך, חשוב להבהיר גם למנהלי בתי הספר מהו תפקיד המפקחים הכוללים על מנת שיוכלו להיעזר בהם בצורה מיטבית ולא יחושו איום על מרחב האוטונומיה שלהם.

1.4. משולש היחסים בין בית הספר, הרשות המקומית ומשרד החינוך

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

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

בדוח יישום מהלך הניהול העצמי בשנה הראשונה (תשע"ב) נמצא שישנה חשיבות רבה לבניית מערכת יחסים המבוססת על שיתוף פעולה. ברשויות בהן קיימת מערכת יחסים כזו, הטמעת המהלך מתקדמת בצורה מיטבית ואילו במערכות יחסים שבהן מודגשות היררכיה וסמכות, הטמעת המהלך עלולה להעצים את המאבקים. ההצלחה ביצירת שיתוף פעולה בעת הטמעת המהלך, הועלתה כאחד האתגרים החשובים העומדים בפני מנהלת הניהול העצמי ואף היו שהמליצו שלא להכניס ניהול עצמי לרשות שבה אין שיתוף פעולה בין הגורמים.

בשנת היישום השנייה, נמצאה שונות גדולה בין רשויות מקומיות בדפוס יחסים הארגוניים, כאשר ניתן למנות שלושה דפוסים טיפוסיים:

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

מומלץ לזהות את אותם מקומות בעייתיים בהם לא התבססה מערכת יחסים מאוזנת ולספק להם מענים דיפרנציאליים נוספים גם בשנים הבאות, לצורך הצלחת המהלך.

באופן כללי, מחקר ההערכה מצביע על כך שהיחסים הדומיננטיים הינם בין הרשות המקומית לבין בתי הספר, בעוד שקיימת אי בהירות בנוגע לתפקיד המפקחים הכוללים ומקומם בתוך משולש

היחסים. למרות שבתי הספר אמורים לעמוד בקדקוד משולש היחסים, לעיתים מנהלי בתי הספר נמצאים בעמדת נחיתות כאשר לא סומכים על יכולתם לנהל ולהוביל.

ההמלצה שעולה מממצאי המחקר היא ליצור מצב בו הרשות תסמוך על מסוגלות מנהלי בתי-הספר והמנהלים יחוו שותפים שווים ערך במשולש. דומה כי חיזוק שני בסיסי המשולש – הרשות המקומית, מחד והפיקוח הכולל, מאידך – עשוי לאזן את מערך הכוחות המופעלים על בתי הספר ולתרום דווקא לביסוס המרחב האוטונומי והיכולת של בתי הספר לעמוד בקדקוד המשולש. נראה כי חיזוק המפקח הכולל חיוני לשמירה על האינטרסים הבית ספריים ברשויות מקומיות המתאפיינות בהתנהלות פוליטית-חמולתית מחד, וברשויות מקומיות איתנות בעלות דפוס ניהולי ריכוזי, מאידך.

כל הגורמים מדגישים שהיחסים חייבים להתבסס על אמון ושיח שווה כוחות בין הגורמים השונים במשולש ומצינים שלשם כך נדרש סנכרון ומפגשים מוסדרים בין הגורמים וכן הגדרת אחריות ברורה יותר בין שלושת הגורמים.

2. מעורבות גורמים נוספים בנעשה בבתי הספר

2.1. הרחבת מעגל השותפים לעשייה הבית ספרית

בדוח לשנת תשע"ב, הטמעת יחסי בית-ספר - סביבה עלתה כסוגיה שולית במהלך הניהול העצמי. נכתב כי יסוד זה לא ממש בא לידי ביטוי, והוא עורר בעיקר חששות. בחלק מהמקרים יחסי בית ספר-סביבה כלל לא נתפסו כקשורים למהלך הניהול העצמי, במקרים אחרים עלו חששות ממעורבות יתר של הורים בוועדה המלווה, כתוצאה מהעברת המידע אודות תקציב בית הספר. יחד עם זאת צוין בדוח כי במקרים שבהם קיימים קשרים טובים בין בית הספר לבין הקהילה, המנגנונים של הניהול העצמי תורמים לקשר ובית הספר נתרם ממנו.

להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השנייה (תשע"ג):

כ-75% מהמנהלים מדווחים שנוספו למעגל השותפים המעורבים בעשייה הבית ספרית גורמים ברשות וכ-60% מדווחים על הצטרפות הורים. שיעור גבוה יותר של מנהלי בתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים על הרחבת מעגל השותפים בהשוואה למנהלי בתי ספר וותיקים (82% לעומת 64%).

מרבית המנהלים מדווחים על מעורבות גורמים חיצוניים בתחומים תקציביים, פדגוגיים ואקלים בית ספרי. כאשר מנהלים מבתי ספר חדשים בניהול העצמי מדווחים בשיעור גבוה יותר על מעורבות בנושאים תקציביים (83% לעומת 72%) ובנושאים פדגוגיים (81% לעומת 74%) לעומת מנהלים מבתי ספר וותיקים בניהול עצמי.

רוב המנהלים (מעל 70%) מדווחים כי מעורבות הגורמים הנוספים תורמת להתנהלות התקינה של בית הספר, כאשר מנהלים חדשים בניהול עצמי מדווחים מעט יותר על תרומה בהשוואה למנהלים וותיקים בניהול עצמי (75% לעומת 71%). כחמישית מהמנהלים מדווחים כי המעורבות אינה משפיעה (מעט יותר בקרב מנהלים וותיקים בניהול עצמי), ו-10%, הן בקרב מנהלים וותיקים והן בקרב מנהלים חדשים בניהול עצמי, מדווחים כי המעורבות של הגורמים הנוספים פוגעת בניהול התקין של בית הספר.

מדיווחי המורים עולה כי מחציתם מציינים שינוי לטובה במערך יחסי הגומלין בין המעורבים בעשייה הבית ספרית וכמחציתם מציינים כי אין שינוי.

2.2. יחסי בית הספר עם הקהילה והורים

מרבית המנהלים (59% מהמנהלים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי ו- 68% מהמנהלים מבתי ספר וותיקים) מדווחים כי הקשרים בין בית הספר להורים ולקהילה לא השתנו בעקבות הניהול העצמי. כאשר יותר מנהלים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים על כך שהיחסים בין בית הספר לקהילה השתנו לטובה בעקבות הניהול העצמי (39%) לעומת מנהלים מבתי ספר וותיקים בניהול עצמי (32%). כשני שליש מהמורים מדווחים כי מעורבות ההורים תורמת עד תורמת מאוד להתנהלות בית הספר. אך מורים מבתי ספר וותיקים בניהול עצמי מדווחים בשיעור של 23% (לעומת 14% בקרב מורים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי) כי מעורבות ההורים פוגעת עד פוגעת מאוד בהתנהלות בית הספר. מהראיונות עולה כי ההורים משתלבים בפעילויות שונות, בגיוס תרומות וידע וכן יושבים בוועדה המלווה.

עוד עולה בראיונות כי בחלק מהרשויות, שיתוף הפעולה לא נובע ממהלך הניהול העצמי אלא התקיים עוד קודם לכן, אך העובדה כי כעת בית הספר עצמאי מבחינה כלכלית מאפשרת לשיתוף הפעולה להיות פרודוקטיבי יותר. באופן כללי ניכר כי התרומה העיקרית של מהלך הניהול העצמי ליחסי בית ספר-סביבה הינה בהגברת האמון והשקיפות מצד ההורים, דבר שמביא להקטנת חיכוכים ורתימתם לעשייה משותפת למען טובת בית הספר. העצמאות של בית הספר גורמת לו להיות יותר מחויב להורים כאשר הם מצדם מרגישים שכדאי להשקיע בבית הספר. מאידך, הידיעה שיש לבית ספר משאבים שהוא יכול להפנות לצרכים שונים, חושפת את בתי הספר ללחצים מצד ההורים.

על אף קיום מגמה המעודדת שיתוף של ההורים, רמת השיתוף תלויה בנטייה האישית של מנהל בית הספר. עדיין קיימים מקומות רבים בהם ההורים אינם מעורבים, בחלקם בשל העובדה כי המהלך עדיין בתחילתו ובחלקם בשל התנגדות המנהלים לשילוב ההורים בהתנהלות הכלכלית והפדגוגית שלטענת המנהלים לא נוגעת להם.

3. מסגרות ארגוניות למיסוד היחסים במשולש – פורום המ"מים והוועדה המלווה

מהדוח של שנת היישום הראשונה (תשע"ב) עולה כי אף אחד ממנגנוני הפיקוח והבקרה, לא היה קיים בפועל בשנת תשע"ב וכמעט ואין בו התייחסות לפורום המ"מים.

3.1. פורום המ"מים

פורום המ"מים נתפס על-ידי נציגי המנהלת בעיקר כפורום המיועד להעברת עקרונות הניהול העצמי וליצירת מעגל היועצות, שותפות וחיבור בין הגורמים השונים ברמת הרשות המקומית.

חלק ניכר מהמנהלים (47% מהמנהלים מבתי ספר וותיקים בניהול עצמי ו-26% מבתי הספר החדשים), ציינו כי בעירם לא פועל פורום מ"מים או פורום בעל מטרות דומות³⁸.

מהראיונות עולה כי מנהלים רבים לא מכירים את מטרות פורום המ"מים ומהותו, ולא יודעים להבחין בין הוועדה המלווה לבין הפורום, או בינו לבין פורומים אחרים.

36% מהמנהלים מבתי ספר וותיקים ומחצית מבתי הספר החדשים מדווחים כי הפורום מתכנס בין פעם לרבעון לפעם בשנה. 16% מהמנהלים מבתי הספר הוותיקים ו-22% מהחדשים מדווחים כי הפורום מתכנס כל חודש / באופן שוטף.

מבין המנהלים שדיווחו על פעילות פורום המ"מים, כמחצית מהמנהלים בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי (45%) וכשליש מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (32%) מדווחים כי הפורום תורם להתנהלות בית הספר במידה רבה עד רבה מאוד. מהראיונות עולה כי ברשויות מקומיות בהן הניהול העצמי קיים משנות התשעים, ממשקי העבודה ממסודים ומוסדרים יותר מאשר ברשויות חדשות שרק נכנסו למהלך.

עוד עולה בראיונות כי מעורבותם האקטיבית של בעלי התפקידים השונים תורמת להצלחת הפורום, כך במקומות שבהם יוחסה חשיבות לפורום זה, הייתה נוכחות גבוהה ממגוון בעלי תפקיד. בעלי התפקידים אשר מצוינים כתורמים להצלחת הפורום הינם מנהל אגף החינוך ונציג המנהלת, כשיש משמעות רבה ליחסים של מנהל אגף החינוך עם המפקח.

בחלק מהרשויות המקומיות, פורום המ"מים לא יוסד או שיוסד ופעולתו איננה יעילה בשל אווירה מתוחה, חשדנות ויחסים אישיים מורכבים בין בעלי התפקידים השונים. במצבים כאלה יש קושי בקבלת תמונת מצב מהימנה ומלאה, ועקב כך קושי בהשגת פתרונות יעילים.

במקומות בהם עולים קשיים במיסוד פורום המ"מים, ישנה חשיבות לתיווך של נציגי המנהלת והיועץ הארגוני. כמו כן יש מקום להבהרת מטרות הפורום שכן רבים לא רואים בו נחיצות או אפילו לא מודעים לקיומו. דומה כי חוסר המיסוד של פורום המ"מים קשור בעמימות ובחוסר הבהירות בהבנת השינוי המבני במשולש היחסים המורכב מבית-הספר, הרשות המקומית והפיקוח מטעם משרד החינוך.

3.2. הוועדה המלווה

המנהלת, באמצעות היועצים הארגוניים, השקיעה בשנת היישום השנייה של הניהול העצמי מאמצים רבים לצורך התנעה ומיסוד של הוועדות המלוות. מטרת הוועדה לאפשר בקרה ומעקב אחר התנהלות בית הספר מתוך מסר של שיח, סיוע ותמיכה, כאשר היא מהווה ביטוי לאחריות הרשות המקומית.

בשנת היישום השנייה להטמעת הניהול העצמי, נראה שרעיון הוועדה המלווה מתגבש ומבשיל ובמרבית הרשויות הוועדות המלוות מצויות בשלבים ראשוניים של התארגנות והתמסדות, גם במקרים

³⁸ יש לציין כי בחלק מהרשויות הפורום, אם קיים עשוי להיקרא בשמות אחרים ולכן ייתכן וחלק מהמנהלים ציינו כי לא קיים למרות שפורום דומה קיים

בהם הגורמים השונים אינם ביחסים טובים. יש לציין כי בחלק מהרשויות המקומיות התקיימו מפגשים המזכירים במהותם וועדה מלווה, כמו מפגשי סטטוס, עוד קודם לניהול העצמי.

67% מהמנהלים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי ו- 57% מהוועדות מדווחים כי הוקמה לבית הספר וועדה מלווה. מבין אלו שמקיימים וועדה מלווה, מרבית המנהלים מדווחים שהוועדה המלווה מתכנסת פעם ברבעון עד פעם בחצי שנה וכשליש מהם מדווחים שהוועדה מתכנסת פעם בשנה. רובם הגדול מדווחים כי קיים גורם במשרד החינוך שעוקב אחר הוועדה המלווה ומוודא כי תתכנס (84% בקרב מנהלים חדשים בניהול עצמי ו- 76% בקרב מנהלים וותיקים).

כמחצית המנהלים (54% מבתי ספר וותיקים בניהול עצמי בהשוואה ל-44% מהחדשים) מדווחים כי הוועדה המלווה תורמת להתנהלות בית הספר במידה רבה עד רבה מאוד.

בראיונות עלו טענות כי במקרים בהם מספר המפגשים מועט, מספר המפגשים לא מאפשר לנהל דיון אמיתי וכי מאחר ותפקיד הוועדה הוא ללוות את התכנון הבית ספרי ולגייס שותפים, מן הראוי שתיפגש יותר. עוד ניכר כי במקומות רבים המנהלים אינם מתפקדים כיושבי הראש של הוועדה.

קיים חוסר הבנה ובלבול ביחס למהות ולתפקידי הוועדה, ולהבדל בינה לבין מנגנונים אחרים, למשל, פורום המ"מים. חלק תופסים את הוועדה כוועדת עדכון, חלק חוששים מפניה, ואחרים מגלים אדישות כלפיה ומעדיפים לפנות על פי צורך לגורמים השונים. לעיתים קיימת התנגדות מצד חלק ממנהלי בתי הספר לשילוב הורים בוועדה מתוך חשש למעורבות יתר והפעלת לחץ. במקומות בהם הוועדה מצליחה, יש עבודה ותהליך של פתרון בעיות משותף, יש שיח של כל הגורמים ובכללם ההורים.

ממכלול הדברים עולה כי הוועדה צריכה להתנהל בפתיחות כך שכולם יוכלו להציף את הדברים, ללא כל חשש. הוועדה אמורה להיתפס ככלי לבקרה ולהכוונה, כמלווה את בית הספר ולא כמפקחת על מהלכיו, כאשר מנהלי בתי הספר חשים שבאים לבחון אותם הרי שהוועדה מפספסת את מטרתה. על כן נדמה כי בשלב ראשון יש לנסות ולשנות עמדה זו של מנהלי בתי-הספר. נראה כי חוסר הבהירות לגבי תפקיד מנהל בית הספר כרכז הוועדה נוגע לקשיים מהותיים יותר בתפיסת השינוי המבני במשולש היחסים ועל כן עולה צורך בהכשרה נוספת למנהלי בתי-הספר בנוגע לתפקידם בהקשר זה.

מאידך הועלה הצורך בהסדרת הוועדות המלוות באמצעים של איפה. נטען כי הפורמאליות של הוועדה המלווה לא מוסדרת, ולכן לא כל מנהלי בתי הספר מתייחסים אליה ברצינות. כאשר תובהר מהות הוועדה, יקבעו התדירות והרכב הנוכחים המתאימים לקיומה ויוגדרו בצורה בהירה יותר סמכויותיה, אזי הוועדה תהפוך ליעילה והמנגנון יהפוך למוסדר יותר.

לסיכום, ניכר כי במרבית הרשויות קיים שיתוף פעולה בין הרשות, הפיקוח ובית הספר ויש מעורבות של גורמים אלו בנעשה בבית הספר, בייחוד של מנהל אגף החינוך המעורב גם בהיבטים תקציביים וגם בהיבטים פדגוגיים. המעורבות לרב חיובית, אך יש בה גם הפוטנציאל לפגוע באוטונומיה של מנהל בית הספר, ובמקרים אלו יש חשיבות יתרה בחיזוק משולש היחסים כולו. ניכר כי המפקחים מעורבים פחות בהיבטים התקציביים למרות הדגש שניתן בשנת היישום השנייה לתפקידם במהלך הניהול העצמי. נראה כי יש רשויות בהן הניהול העצמי הוביל לשיפור ביחסים בכך שקידם שיח שווה בין הגורמים, הגדיר תחומי אחריות וקידם שקיפות. ברשויות אחרות, ותיקות בניהול עצמי בהן כבר קיימת תרבות ארגונית ומנגנונים סדירים, הניהול העצמי במתכונתו החדשה לא הוסיף ולא גרע. אך

יש קבוצה שלישית של רשויות בהן הניהול העצמי לא הצליח לבסס מערכת יחסים מאוזנת בשל קשיים ארגוניים כלל מערכתיים או הימנעות מכוונת משקיפות ובקרה ובהן יש צורך במתן מענה וליווי גם בשנים הבאות.

מרבית המנהלים מדווחים על הרחבת שיתופי הפעולה עם ההורים והסביבה למעגלים נוספים. בנוסף, היותו של בית הספר עצמאי מבחינה כלכלית מאפשר לשיתוף הפעולה להיות פרודוקטיבי יותר בשל הגברת השקיפות וחיזוק האמון בין הצדדים.

מחצית מהמנהלים דיווחו כי לא מתקיים פורום מ"מים ברשות ובקרבתם רק בין שליש למחצית מעריכים כי הפורום תרם להתנהלות בית הספר במידה רבה עד רבה מאוד. נראה כי מתן חשיבות לפורום ומעורבות אקטיבית של בעלי התפקידים השונים תורמים להצלחתו. ביחס לוועדות המלוות, לאחר שהושקע מאמץ על ידי המנהלת למיסודן, במרבית הרשויות הן נמצאות בשלבים ראשוניים של התארגנות והתמסדות. עם זאת, רק כשני שליש מהמנהלים מדווחים על קיומה של וועדה מלווה לבית הספר ומהראיונות עולה כי קיים חוסר הבנה ובלבול לגבי המהות ותפקידי הוועדה וכן להבדל בינה לבין מנגנונים אחרים. נראה כי הכשרה נוספת למנהלים בנוגע לתפקידם בוועדה ולתפקיד הוועדה באופן כללי, תוכל ליצור וועדות מלוות שיסייעו בצורה טובה יותר לבתי הספר.

לקריאה נוספת ולפירוט הממצאים ראה: "מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השנייה (תשע"ג); פרק ראשון: היבטים מבניים-ארגוניים במעבר לניהול עצמי"

פרק שני: יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים

בבתי ספר בניהול העצמי (המודל הפדגוגי-ניהולי)

בפרק זה נדון בגמישות ובמרחב הפדגוגי ובשינוי שחל בהם בעקבות המעבר לניהול עצמי. כמו כן נתייחס לשינוי בהליך התכנון בבית הספר ובתוכנית העבודה מקושרת התקציב. בסיום נתעמק בשינוי שחל בתפקיד המנהל והמורים בבית הספר בניהול עצמי.

1. גמישות פדגוגית ויזמות חינוכית

בדוח הערכה של שנת היישום הראשונה (תשע"ב) נכתב בקשר למודל הפדגוגי-ניהולי כי חלק מהמנהלים חשים עצמאות גדולה יותר בעקבות המעבר לניהול עצמי, לעומת אחרים שחשים כי אין אוטונומיה אמיתית למנהלים במערכת החינוך. בתווק, יש כאלו הרואים את האוטונומיה כתלויה במנהל וביכולתו ליצור לעצמו עצמאות בתוך המגבלות הקיימות. עוד נכתב כי אל מול המתנ"ה³⁹, 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. בהתייחס למטרות המהלך בטווח הארוך - שיפור ההישגים, השבחת האקלים הלימודי והחברתי ושינוי התרבות הארגונית – נכתב בדוח תשע"ב – כי הן אינן נתפסות כריאליות בשלב זה.

להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השנייה (תשע"ג):

1.1. המרחב הפדגוגי

מהראיונות עולה כי החוויה של היעדר גמישות פדגוגית בתכנית הלימודים מאפיין בתי-ספר רבים הן וותיקים והן חדשים בניהול עצמי, הן דוברי עברית והן דוברי ערבית. עם זאת נראה כי קיים מרחב אוטונומי פדגוגי לבתי הספר, שבא לידי ביטוי בעיקר בהפעלת יוזמות ופרויקטים חינוכיים מקומיים ובניית תכניות ייחודיות בית-ספריות לשיפור ההישגים והאקלים. שפת היזמות שגורה ומוכרת היטב במערכת החינוך עוד טרם הניהול העצמי, אך בזכות המשאבים שמועברים לבתי הספר, הניהול העצמי משדרג את היכולת של אלו להוציא את הרעיונות הפדגוגיים מן הכוח אל הפועל.

עוד עולה בראיונות כי קיים טווח רחב של אופנויות ומידה של ייזום פדגוגי במקומות שונים - ישנם מקומות שבהם מתאפשר מרחב לייזום פדגוגי וישנם שעדיין לא; ישנן רשויות שתומכות באוטונומיה פדגוגית וישנן שנוקטות בדפוס ריכוזי יותר, כאשר לעתים עלו טענות על ניסיונות התערבות של הרשות המקומית בהחלטות פדגוגיות של בית הספר. כמעט כל מנהלי בתי-הספר מקבלים בברכה את עקרונות הניהול העצמי ושואפים להרחבת האפשרויות והגמישות הפדגוגית בהתאם לצרכי התלמידים בבית ספרם.

³⁹ מארז ניהול תכנון והערכות שמפורסם על ידי המינהל הפדגוגי במשרד החינוך

ברשויות דוברות ערבית עולה הרושם כי בעקבות הזרמת משאבי הניהול עצמי, תמורות פדגוגיות של ממש עומדות בפתח, אולם, נכון לשלב זה עוד לא רואים שינויים מהותיים. עיקר משאבי הניהול העצמי ברשויות אלו מופנים לשיפור התשתיות הפיסיות בשירות הלמידה כשמתקיים ויכוח בין הגורמים השונים לגבי סדרי העדיפויות הנכונים.

גם במגזר דוברי העברית וגם במגזר דוברי הערבית, לא קיימת ציפייה לכך שהמעבר לניהול העצמי יבוא לידי ביטוי בהישגים לימודיים בשלבים אלה, אלא רק ובעיקר בשינוי בתהליכי ההוראה והחינוך.

1.2. גמישות פדגוגית בתכנית הלימודים

ניתן לראות יחס הפוך בין מורים למנהלים בדיווח על עליה במידת הגמישות בעקבות המעבר לניהול עצמי - שיעור גבוה יותר (59%) של מורים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים על עליה במידת הגמישות לעומת מורים בבתי ספר וותיקים (54%). ואילו שיעור גבוה יותר (62%) של מנהלים בבתי ספר וותיקים מדווחים על עלייה במידת הגמישות ביחס למנהלים בבתי ספר חדשים (57%). מנהלים ומורים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים בשיעורים גבוהים יותר על שינוי לטובה ביכולת בית הספר לענות לצרכי התלמידים (80% מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי לעומת 64% מהמנהלים בבתי ספר וותיקים, ו-70% מהמורים בבתי ספר חדשים למול 58% מהמורים בבתי ספר וותיקים). מעל מחצית מהמנהלים מעריכים שהיקף היוזמות הפדגוגיות בבית הספר גדל במידה מסוימת עד משמעותית בעקבות המעבר לניהול עצמי (69% מהמנהלים החדשים בניהול העצמי, ו-56% מהמנהלים הוותיקים).

בסך הכול נמצאה שביעות רצון גבוהה של מורים ומנהלים ממידת הגמישות הפדגוגית בבית הספר כאשר מורים (73%) מדווחים על שביעות רצון גבוהה יותר ממנהלים (62%).

1.3. התקציב הבית ספרי

מראיונות העומק עולה טענה כי התקציב העומד לבתי הספר אינו מספק לצורך שינוי מהותי במרחב הפדגוגי, ועל כן נדרש לארגן את הסל התקציבי ולעבות אותו. בראיונות הטלפוניים נמצא כי שיעור גבוה יותר (56%) של מנהלים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחים כי 'סל התלמיד' מאפשר לקדם יוזמות פדגוגיות בבית הספר במידה רבה עד רבה מאוד למול מנהלים מבתי ספר וותיקים (44%).

2. תכנית עבודה פדגוגית מקושרת תקציב

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

בדוח הערכה של שנת היישום הראשונה (תשע"ב) נכתב כי תכנית העבודה מקושרת התקציב אמורה להתנהל באמצעות תוכנה שתסופק על-ידי מנהלת ניהול עצמי, אלא שבפועל, בזמן ביצוע ההערכה, היועצים הארגוניים עדיין לא התחילו לפעול בבתי הספר, וכן לא סופקה תוכנה ממוחשבת לצורך בניית תכנית עבודה מקושרת תקציב. מראיונות עם מנהלים ועם גורמים במנהלת 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 הביעו כעס ותסכול, על כך שעל אף העיכובים הייתה קיימת ציפייה שיעמדו בתפוקות, ובראשן תכנית עבודה מקושרת לתקציב, על-פי לוח הזמנים המתוכנן.

להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השנייה (תשע"ג):

2.1. האם חל שינוי בתכנון הפדגוגי בעקבות הניהול העצמי?

בשנת היישום השנייה (תשע"ג) נעשו צעדים משמעותיים לעבר הטמעת הרעיון והפרקטיקה של תכנון פדגוגי מקושר לתקציב. ואולם, נראה כי הרעיון מיושם יותר ברשויות מקומיות ותיקות בניהול עצמי בהשוואה לחדשות.

מהראיונות עולה שונות גדולה בין רשויות מקומיות, אך נראה כי תכנית העבודה הופכת בהדרגה לאובייקט המרכז את תשומת הלב של השותפים השונים לדיון בנושאי פדגוגיה ותקצוב. תכנית העבודה מקושרת התקציב משרטטת דרך ואמצעים לסיפוק מענה לצרכים הייחודיים של בית הספר, תוך חיבורם לדרישות ולסטנדרטים החינוכיים שקובע משרד החינוך ומימוש הלכה למעשה של השינוי המבני המעמיד את בית הספר בראש הפירמידה של משולש קבלת ההחלטות.

חלק ממנהלי בתי הספר מעידים על עצמם כי אין להם בעיה ליצור את הקשר בין התכנון הפדגוגי לכלכלי, אחרים מעידים על קושי בנושא זה.

שיעור גבוה של מורים (55% מהמורים בבתי ספר חדשים בניהול העצמי ו-49% מבתי ספר וותיקים) מדווח כי עקב הניהול העצמי נעשה שינוי במידה רבה עד רבה מאוד בתהליך גיבוש החזון ומטרות בית הספר.

2.2. תכנון פדגוגי מקושר לתקציב הבית ספרי

שיעור גבוה של מנהלים (84% מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול העצמי ו-69% מבתי ספר וותיקים) מדווח כי התכנון התקציבי מותאם לתכנית העבודה בבית הספר. מעל ממחצית מהמנהלים מדווחים כי סוגיות תקציביות משמשות יותר כבסיס לעדכון תכניות העבודה בבית הספר מאז המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה (67% מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול העצמי ו-56% מבתי ספר וותיקים).

מהראיונות עולה כי ההטמעה של התכנה של תכנית עבודה מקושרת לתקציב היא מורכבת, ומנהלי בתי ספר לא מעטים מתקשים בהבנה ובשימוש בה.

נראה כי נדרש עוד ליווי והדרכה של מנהלי בתי הספר לצורך הטמעת הכלי התכנוני. בנוסף, חשוב להכשיר מפקחים כך שיוכלו ללוות את בתי הספר בתהליך התכנון והמעקב אחר הביצוע, שכן חלקם חווים חוסר אונים מול הדרישה לחבר בין פדגוגיה למשאבים.

בדומה לממצאים שעלו בשנת היישום הראשונה, גם בשנת היישום השנייה בחלק מהרשויות עולות טענות לגבי חוסר היכולת לבנות תכנית עבודה שנתית בשל קשיים עם מסגרת התקציב. אם בשל חוסר הבהירות לגבי היקף התקציב הבית ספרי (למשל הערכה שגויה של עלויות מים וחשמל), אם

בשל הנחתות שמגיעות מגורמים חיצוניים, ואם בשל חוסר וודאות לגבי סדירות העברת התקציבים מהרשויות.

מהראיונות עולה כי ברשויות מקומיות ותיקות בניהול עצמי מורגלים בתכנון תכניות פדגוגיות בקשר הדוק לתקציב ואז תרומת הניהול העצמי מתבטאת בסנכרון והידוק שתופי הפעולה בין המערכות הארגוניות השונות – משרד החינוך והרשויות המקומיות.

בשנת היישום השנייה, כמו בראשונה, עלתה בעיה של סנכרון לוחות הזמנים דבר שיצר מתח בקרב מנהלי בתי הספר. המנהלים והיועצים הארגוניים נדרשו לגבש תכנית עבודה, כשעוד לא בשלו התהליכים הפנים בית ספריים לשלב זה, או עוד לא "עלתה לאוויר" התכנה הממוחשבת של תכנית עבודה מקושרת תקציב. למרות טענות אלו, נראה כי מדיניות המנהלת, על אף שיצרה לעיתים מצבים שבהם גובשו תכניות 'אפיון למחצה', כטכס או לצורך 'סימון ווי', מייצרת מצבים של התנסויות בפרקטיקה, המקדמים את הטמעת תכניות העבודה מקושרות התקציב בשדה.

עוד נמצא כי מנהלי בתי הספר רואים בגיבוש תכנית העבודה תהליך בית ספרי, בו צריכים להיות מעורבים בעלי תפקידים שונים מצוות בית הספר. נדמה כי רעיון זה מיושם במידה משמעותית יותר ברשויות ותיקות בניהול עצמי לעומת רשויות חדשות.

חשוב לשים לב לשונות הרבה בין רשויות מקומיות שונות, ולהמשיך ולספק תמיכה, ליווי והדרכה לבתי ספר ולרשויות מקומיות הזקוקים לכך.

3. תפיסת תפקיד מנהל ביה"ס בעקבות המעבר לניהול עצמי

3.1. תפקידם של מנהלי בתי הספר בהקשר הפדגוגי

מהראיונות עולה כי כמעט כל מנהלי בתי-הספר מקבלים בברכה את עקרונות הניהול העצמי ושואפים להרחבת האפשרויות והגמישות הפדגוגית בהתאם לצרכי התלמידים בבית ספרם. אך מאחר ומרביתם רק עכשיו מתחילים להכיר את ההיבטים הכספיים של התפעול – הם כמעט ואינם פנויים לשינויים בדפוסי העבודה הפדגוגית בשלב זה.

אחוז ניכר מהמנהלים (76% מבתי הספר החדשים בניהול העצמי ו-52% מהוותיקים) דיווחו כי בעקבות המהלך, תפקיד המנהל השתנה במידה רבה עד רבה מאוד, כאשר ברוב התחומים⁴⁰ הם מדווחים כי תפקיד המנהל השתנה לטובה עד משמעותית לטובה. עם זאת 60% מהמנהלים דיווחו שעומס העבודה השתנה לרעה עד משמעותית לרעה וכי ניהול כוח האדם בבית הספר לא השתנה. יש לציין כי בכל התחומים אחוז גבוה יותר של מנהלים חדשים בניהול עצמי דיווחו על שינוי לטובה או משמעותית לטובה בהשוואה למנהלים וותיקים בניהול עצמי.

נראה כי בקרב המנהלים קיימת תפיסת מיקוד שליטה פנימית גבוהה בהתייחס להתנהלות הפדגוגית של בתי הספר. מרבית המנהלים (80%-90%) חשים כי תחומים שונים תלויים בהם במידה רבה עד רבה מאוד כגון: הישגים בתחומי הדעת השונים, צמצום פערים בהישגים בין התלמידים, מענה לכל

⁴⁰ התחומים שנשאלו עליהם כללו: ניהול תקציבי, ניהול פדגוגי, ניהול כח האדם, עומס, מרחב הסמכויות, יכולת קבלת החלטות ועבודה על פי נהלים ברורים

תלמיד בהתאם לצרכיו, רמת מוטיבציה של תלמידים ורמת האלימות בבית הספר. לעומת זאת מבחינת הרכב צוות ההוראה, פחות מ-60% מהמנהלים השיבו כי התחום תלוי בהם במידה רבה עד רבה מאוד, כאשר חמישית ממנהלי בתי הספר החדשים חשים כי הטיפול בתחום כלל אינו תלוי בהם.

3.2. השינוי בתפקיד המנהל בהיבט הכלכלי

מהראיונות עולה כי מהלך הניהול העצמי מחייב את המנהלים להיות בעלי הבנה כלכלית מעמיקה. מדובר בנושא חדש, אשר לא היה בראש סדר מעייניהם לפני המעבר לניהול עצמי. מרבית המראיינים מבינים את החשיבות והיתרונות לכך שהמנהל מתעסק בנושאים כלכליים, שכן כך מתאפשרת אוטונומיה שמסייעת בהגשמת חלומות.

בדיווח המנהלים ניכרת שונות גדולה בזמן העבודה המוקדש לטיפול בנושאי תקציב, כאשר ישנה חלוקה כמעט שווה בין אלו שמקדישים את מרבית זמנם לטיפול בנושאי התקציב, אלו שמקדישים לנושא את מחצית מזמנם ואלו שמקדישים לנושא התקציב זמן מועט מזמנם.

בבתי הספר החדשים בניהול העצמי, כמחצית מהמנהלים טענו כי הכלים שעומדים לרשותם לשם ניהול תקציב בית הספר, מספקים במידה מועטה עד בינונית והמחצית השנייה טענה כי הכלים מספקים במידה רבה עד רבה מאוד. לעומת זאת בבתי הספר הוותיקים, 37% מהמנהלים השיבו שהכלים מספקים במידה רבה עד רבה מאוד, בעוד ש-62% השיבו שהכלים מספקים במידה מועטה עד בינונית בלבד.

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

מהראיונות עולה כי המנהלים שולטים במשאבים וכך מועצמת יכולת המנהל להנהיג, עבודת המנהל מקצועית יותר ונקודת מבטו כוללת יותר ולוקחת בחשבון גם פדגוגיה וגם משאבים.

אולם נראה כי יש עוד מקום להתקדם ולשם כך יש צורך לעבוד על השינוי התפיסתי ולקדם את מעמד המנהל במשולש היחסים – בית ספר-רשות מקומית-ומשרד החינוך.

3.4. עמדות מנהלים בנוגע להתמודדות עם השינוי

מהראיונות עולה שונות גבוהה בקרב המנהלים בתחושותיהם כלפי השינוי ובתחושת המסוגלות שלהם להתמודד איתו. כפי שעלה גם בשנת היישום הראשונה, יש מנהלים שחווים את המהלך כמקל עליהם ויש אחרים שמרגישים שמדובר בעול. בנוגע למסוגלות המנהלים, ישנם מנהלים שבטוחים ביכולתם להתמודד עם השינוי, אחרים סיפרו כי היו חששות שלאט מתפוגגים, אך יש גם שמתקשים מאוד בתפקוד, חווים זאת כעומס לא מוכר, בייחוד בשל הדרישה מהם לנהל תקציב בסדר גודל שלא הורגלו אליו. נראה כי מנהלים שחשים שליטה בתקציב ובניהולו, מזהים את הכוח שטמון בכך, ומתחילים בחשיבה כיצד לקדם את בית הספר בעזרת המשאבים החדשים שבידיהם. עולה כי ברשויות ותיקות בניהול עצמי, ובייחוד מנהלים אשר מנוסים במהלך, ישנה יותר תחושת מסוגלות.

3.5. עמדות בעלי תפקידים אחרים בנוגע לשינוי בתפקיד המנהלים ולמסוגלות

המנהלים

מהראיונות מצטיירת תמונה מגוונת בנוגע לתפיסת מסוגלות המנהלים לנהל את התקציב על ידי גורמים שונים ברשויות המקומיות. נראה כי יש הסכמה כי חלק מהמנהלים מתנהלים בהתאם לעקרונות הניהול העצמי עוד לפני יישומו, אך יש רבים אשר צריכים ללמוד אותו ולהבינו. כפי שעלה בשנת היישום הראשונה, עדיין ניכר חשש ברשויות השונות לגבי יכולת המנהלים לנהל כספים בסדר גודל של הניהול העצמי. בנוסף בעיקר במגזר דוברי הערבית, עלה החשש כי הרחבת הסמכויות של המנהל והשינוי בתפיסת תפקידו עשויים לפגוע בתפקידים של מפקחים כוללים.

בראיונות עולה תחושה שישנן רשויות שאינן מאפשרות באופן אמיתי לבתי הספר להתנסות בניהול המשאבים, או שבניסיוןן 'להקדים תרופה למכה', מעורבות מאוד בניהול התקציב הבית ספרי ועל כן לא מאפשרות למנהלים להתנסות.

בנוגע לתפיסת תפקיד המנהל, מהראיונות עולה כי יש המייחסים למעבר לניהול עצמי תוספת של היבטים כלכליים בלבד לתפקיד המנהל, ואילו אחרים מייחסים למעבר שינוי מהותי יותר - ממנהל למנהיג, מראה צרה לרחבה.

נראה כי החזון בדבר מעמדם ומקומם המרכזי של מנהלי בתי הספר עוד צריך להתבסס בקרב בעלי תפקידים שונים במערכות התומכות ובקרב מנהלי בתי הספר עצמם, באמצעות הכשרה וטיפול בלתי פוסקים. עם זאת, בראיונות היו שטענו שהתהליך יקרה באופן טבעי כך שעם השליטה בתקציב ובשאר הכלים שעומדים לרשות מנהלי בתי הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, המנהלים והגורמים בסביבתם יסגלו לעצמם חשיבה רחבה יותר לגבי תפקיד המנהלים.

3.6. תפיסת תפקיד המורים עם המעבר לניהול עצמי

בדוח לשנת תשע"ב עלה כי על אף שהמנהלים מכירים את התפיסה האידיאלית של הניהול העצמי בנוגע להאצלת סמכויות, הדבר עדיין אינו מתרחש בפועל ולא רואים האצלת סמכויות למורים. לעומת זאת נראה כי חל שינוי במערכת היחסים של המנהל עם צוות המורים, כאשר למורים ניתנות יותר אפשרויות ליזום ולהשפיע על תכניות הלימודים שכן יש תקציב למימושן. בשנת תשע"ב מתואר כי ביחס לשיתוף הצוות עדיין אין מנגנונים מוסדרים אלא יוזמות נקודתיות של המנהלים עצמם, כולל בשלב גיבוש תכנית העבודה. מתואר גם כי מנהלים ששיתפו את צוות המורים זכו לשיתוף פעולה ולא התאכזבו. נראה כי בתפיסת הניהול העצמי נדרש שינוי תרבות מערכתי, שעל-פי הדוח לשנת תשע"ב עדיין לא בא לידי מימוש.

להלן ממצאים שעלו בשנת היישום השנייה (תשע"ג):

נראה כי הניהול העצמי מקדם שינוי בתרבות הארגונית, בהקשר של שיתוף הצוות והרחבת מעורבות בהתנהלות בית הספר, בעיקר בהקשר של העלאת רעיונות ליוזמות חדשות. בראיונות עולה כי המהלך מקדם את הטמעת הרעיון של ביזור והאצלת סמכויות, וכן מקדם מחויבות ומגביר יעילות ומוטיבציה בקרב המורים, אך מצב ההטמעה אינו מספק. על כן אחד ממוקדי ההתערבות העיקריים של המנהלת, באמצעות היועצים הארגוניים, הוא הטמעת עקרון זה בבתי הספר.

ברשויות הותיקות בניהול העצמי נראה כי האצלת הסמכויות למורים מבוססת יותר בהשוואה לבתי ספר חדשים, וזאת כיוון שלאחר שביססו את המיומנויות והנהלים בתחום הניהול הכלכלי, הם פנויים לקדם את התרבות הארגונית הפנים בית ספרית. ואולם, רוב המורים מדווחים כי תפקידם כלל לא השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי (70% בקרב מורים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי ו-61% בקרב מורים מבתי ספר וותיקים). נקודה זו מוסברת בראיונות על ידי הטענה כי הניהול הכלכלי אינו נוגע למורים, או שהשינוי נשאר ברמה החשיבתית ועדיין לא חלחל לרמה המעשית. עוד עלה בראיונות הטיעון כי למרות שמורים רבים אינם מעורבים בקבלת ההחלטות התקציביות, המעבר לניהול עצמי מייצר יותר מעורבות ומודעות לאפשרויות החיסכון. בנוסף, הדרישה לשקיפות מזמנת שינוי חשיבתי, כך שהמורים יודעים לאן הכסף הולך וכמה ביכולתם לבקש. השינוי המהותי שמזמנת השקיפות, בולט במיוחד במגזר דוברי הערבית. 80% מהמורים שהעידו על שינוי בתפקידם מדווחים כי השינוי שחל בתפקידם הוא שינוי לטובה עד שינוי משמעותי לטובה.

בהקשר של החלטות תקציב, עולה בראיונות כי בכל בנוגע לשותפות בקבלת ההחלטות עצמן, לרבות החלטות תקציביות, ההיררכיה הארגונית עדיין דומיננטית, כאשר גורמים שונים במערכת יכולים להעלות הצעות ובקשות, אולם ההחלטה הסופית מבחינה תקציבית מתקבלת על ידי מנהל בית הספר. רק חלק קטן מהמורים (20% מהמורים בבתי הספר החדשים ו-11% מהוותיקים בניהול עצמי) דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה סוגיות תקציביות נידונות באופן שוטף בישיבות בית הספר. ו-30% מהמורים השיבו כי אמנם לא ניתן להם תקציב ייעודי, אך קל להם יותר לקבל תקצוב מהמנהל ליוזמות המועלות על ידם. כשליש מהמורים בבתי הספר החדשים בניהול עצמי דיווחו כי כלל לא היו שותפים בגיבוש תכנית העבודה מקושרת התקציב ובקרב מורים בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי אחוז המדווחים כי אינם שותפים מאמיר ל-45%.

בראיונות עולה כי ישנם מקומות בהם הוקמו צוותי מורים ששותפים לקבלת ההחלטות, כך שישנו שיתוף אך הוא אינו חל על כל המורים. במקומות אחרים מדווח על העמדת תקציב לרשות רכזי מקצוע, כך שיוכלו למנף יוזמות ורעיונות פדגוגיים חדשים.

עולה שונות בין מנהלי בתי הספר בנוגע לדפוס ניהולי ריכוזי, ובנוגע ליכולת שלהם להאציל סמכויות ולשתף בקבלת החלטות. מרבית המורים (74% מהמורים בבתי הספר החדשים ו-81% מהוותיקים בניהול עצמי) דיווחו כי הם חשים אוטונומיה בעבודתם בבית הספר במידה רבה עד רבה מאוד, כשלמעלה משליש השיבו שמידת האוטונומיה שלהם עלתה בעקבות המעבר לניהול העצמי. עם זאת, פחות ממחצית מהמורים דיווחו כי הם חשים שותפים במידה רבה עד רבה מאוד בקבלת ההחלטות בבית הספר, אך כשליש מהמורים דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה הם חשים שותפות רבה יותר בקבלת ההחלטות בבית הספר.

6. אחריותיות ובית הספר כארגון לומד

בהמשך הפרק עולה התייחסות לשני עקרונות יסודיים: אחריותיות ובית הספר כארגון לומד. תת פרקים אלו מוצגים במסגרת סיכום הפרק החמישי המתייחס ל"טביעת הרגל של הניהול העצמי ושביעות הרצון ממנו" בהקשר של הטמעת יסודות הניהול העצמי⁴¹

לסיכום, נראה כי הגמישות הפדגוגית באה לידי ביטוי בעיקר בהפעלת יוזמות ופרויקטים חינוכיים מקומיים, כאשר בראיונות עולה חוויה של היעדר גמישות פדגוגית בתכנית הלימודים. בנוסף, עולה כי התקציב נתפס כלא מספק לצורך שינוי מהותי במרחב הפדגוגי. עם זאת בסקר הטלפוני נמצאה שביעות רצון גבוהה ממידת הגמישות הפדגוגית, אחוז גבוה מהמנהלים ומהמורים מדווחים על עלייה במידת הגמישות הפדגוגית ועלייה בהיקף היוזמות הפדגוגיות בעקבות המעבר לניהול עצמי, ושיעורים גבוהים אף יותר מדווחים על שינוי לטובה ביכולת בית הספר לענות לצרכי התלמידים. כמעט כל מנהלי בתי-הספר מקבלים בברכה את עקרונות הניהול העצמי ושואפים להרחבת האפשרויות והגמישות הפדגוגית בהתאם לצרכי התלמידים בבית ספרם.

תוכנית עבודה מקושרת תקציב מיושמת בצורה טובה יותר ברשויות ותיקות מאשר בחדשות ונראה כי נדרש עוד ליווי והדרכה של מנהלי בתי הספר לצורך הטמעת הכלי התכנוני. עם זאת, על אף הקשיים שנצפו בראיונות העומק בנוגע לקושי עם מסגרת 'סל התלמיד' או עם לוח הזמנים להגשת התוכנית ועם הפעלת התוכנה, שיעור גבוה מהמנהלים מדווח כי התכנון התקציבי מותאם לתכנית העבודה.

מרבית המנהלים מדווחים על שינוי בתפקיד המנהל, כאשר לרב מצוין שינוי לטובה, מלבד בנוגע לעומס שהשתנה לרעה וניהול כוח האדם שלא השתנה. בהתאם, לגבי רב התחומים הנוגעים בהתנהלות הפדגוגית המנהלים חשים כי הדברים תלויים בהם (תחושת מיקוד שליטה פנימי גבוהה) מלבד בנושא הרכב צוות ההוראה. עוד נמצא כי יש שונות גדולה בתחושת המסוגלות של המנהלים להתמודד עם השינוי בעקבות הטמעת הניהול העצמי, כאשר רובם מרגישים בטחון רב בהתמודדות או מביעים חשש אך מציינים כי החששות מתפוגגים עם צבירת הניסיון. עם זאת, יש קבוצה של מנהלים שמתקשים בתפקוד ובניהול תקציב בסדר גודל של ניהול עצמי. גם בעלי תפקידים אחרים משקפים את השונות במסוגלות המנהלים להתמודד עם השינוי ומצביעים על הצורך בלימוד והבנה של המנהלים את נושא ניהול התקציב. בחלק מהרשויות נוצר רושם שהן מעורבות מאוד בניהול התקציב הבית ספרי כך שאינן מאפשרות למנהלים להתנסות.

נראה כי הניהול העצמי מקדם את הטמעת הרעיון של ביזור והאצלת סמכויות, וכן מקדם מחויבות ומגביר יעילות ומוטיבציה בקרב המורים, אך מצב ההטמעה אינו מספק. מרבית המורים מדווחים כי תפקידם לא השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי, ניכר כי ההיררכיה הארגונית עדיין דומיננטית וההחלטות הסופיות מבחינה תקציבית מתקבלות על ידי המנהל. רק חלק קטן מהמורים מדווחים כי סוגיות תקציביות נידונות באופן שוטף בישיבות בית הספר ואחוז ניכר מדווחים כי לא היו שותפים

⁴¹ לממצאים המפורטים ראה "מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השנייה (תשע"ג); פרק שני: יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים בבתי ספר בניהול העצמי (המודל הפדגוגי-ניהולי)"

בגיבוש תוכנית עבודה מקושרת תקציב. עם זאת, מרבית המורים חשים אוטונומיה בעבודתם ושליש מהמורים דיווחו כי הם שותפים בקבלת ההחלטות בבית הספר.

לקריאה נוספת ולפירוט הממצאים ראה: "מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השנייה (תשע"ג); פרק שני: יישום ההיבטים הפדגוגיים והניהוליים בבתי ספר בניהול העצמי (המודל הפדגוגי-ניהולי)"

פרק שלישי: יישום ההיבטים הכלכליים והתפעוליים

של הניהול העצמי (המודל הכלכלי-תפעולי)

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

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

מדוח הערכת הניהול העצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) עולה כי תהליך החתימה על 'מסמך ההבנות' יוצר 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 כמו גם ביקורת על היותו של המסמך מחייב בעיקר את הרשות, ללא התחייבות מקבילה של משרד החינוך. עוד עלה כי מסיבות שונות הקשורות ברשויות עצמן וכן בעיכוב כניסתם של היועצים הכלכליים חלו עיכובים בהגדרת 'סל התלמיד', ביצירת התשתיות להעברת הכספים ובהעברת הכספים בפועל לבתי הספר. בנוסף, מנהלים בחלק מבתי הספר לא ידעו מהו 'סל התלמיד' שנקבע. בתהליך קביעת 'סל התלמיד' וקביעת תחומי האחריות שיועברו לבתי הספר, עולה כי בשלב הראשוני כל הרשויות השאירו את עלויות העסקת העובדים באחריותן. תחומי האחריות הנותנים הועברו ברובם לבתי הספר כאשר הבחירה לכלול או לא לכלול תחום אחריות נקשרה לרוב לקשיים טכניים מקומיים, כגון, הפרדת מונים שעדיין לא נעשתה וכדומה. עם זאת, עלתה גם תופעה של העברה הדרגתית מכוונת של תחומי האחריות, כך שתחילה מועברים תחומים 'פשוטים' יותר כגון מים וחשמל, ובהמשך צפויים לעבור תחומי אחריות נוספים. הסיבות שניתנו להעברה מדורגת של תחומי אחריות היו שונות וביניהן עלה חוסר אמון במנהלים שינהלו נכון את התקציב, תחושה ברשות שמדובר בעלויות משמעותיות שבית הספר לא יכול ולא צריך להתמודד איתן או רצון מצד הרשות לשמור על תקציב כלשהו שיאפשר לתת גיבוי לבית הספר. בנוגע לבניית 'סל התלמיד', למרות האפשרות ליצירת סל דיפרנציאלי לכל בית ספר ברשות, שונות ב'סל התלמיד' בין בתי הספר ברשות הוזכרה רק בבתי ספר וותיקים. להלן הממצאים שעלו בהערכת שנת היישום השנייה.

1.1. היחס כלפי מסמך ההבנות

בשנת היישום השנייה לניהול העצמי, כמו בשנה הראשונה ליישום המהלך, עולה מהראיונות יחס רציני כלפי מסמך ההבנות אשר נתפש לרוב כמסמך מחייב, כאשר רשויות שאינן מוכנות לעמוד מאחורי הנדרש בו אינן חוברות למהלך. חלק מהרשויות מנהלות משא ומתן לגבי מסמך ההבנות, כאשר הגמישות שמאפשרת המנהלת יוצרת את הפתח לאותן רשויות להיכנס למהלך. לעומת זאת,

ישנן רשויות שחותמות על המסמך מבלי שהן מצויות בפרטיו או בלא שהגורמים הרלוונטיים ברשות מבינים את המשמעויות שבו.

באופן כללי נראה כי מסמך ההבנות משמש כבסיס איתן על גביו נבנית מערכת היחסים של הרשות עם משרד החינוך.

עם זאת, בשל היותו של המהלך וולונטרי בשלב זה, מהראיונות עולה כי ישנן מגבלות למידה בה המנהלת יכולה להפעיל סנקציות על רשויות שחורגות מתנאי ההסכם ונראה כי בחלק מהרשויות חשים בכך.

1.2. תהליך בניית 'סל התלמיד'

מהראיונות עולה כי בשנת היישום השנייה הרשויות מצויות בתהליך מעמיק של בנייה ועיצוב 'סל התלמיד', כאשר בחלקן הוא נדמה כבר כבנוי ממש. לרשויות לקח זמן להיערך לבניית 'סל התלמיד' והעברת הסמכויות והן פעלו בדרכים שונות על מנת לבנות 'סל תלמיד' רלוונטי ועדכני. רשויות לא מעטות נעזרו ביועץ הכלכלי שהעמידה המנהלת לטובת הניהול העצמי על מנת לבנות את הסל.

נראה כי האתגר עבור הרשויות בבניית 'סל התלמיד' הוא למצוא את האיזון בין התחייבות להזרמת משאבים לבתי הספר אשר יספקו את צרכיהם של אלו לבין היכולת הכלכלית של הרשות לעמוד בהתחייבויות לאורך זמן.

1.3. מפתח אחיד או דיפרנציאלי בקביעת 'סל התלמיד'

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

1.4. אופן חלוקת העבודה בין הרשויות לבין בתי הספר

רובם המכריע של מנהלי בתי הספר דיווחו על העברת האחריות לבית הספר בנושאי האחזקה הכללית והשירות הטכני (80% מהמנהלים), רכישת ציוד (95%) וביצוע תיקונים "קלים" (85%). בהקשר של תיקונים גדולים או שיפוצים רק כ-29% מהמנהלים, דיווחו כי הועברה לידיהם האחריות. מהראיונות עולה כי החלוקה בין שיפוצים 'קטנים' ל'נרחבים' עמומה למדי ואין קו אחיד וברור שחותך בין אחריות הרשות לשיפוץ לבין אחריות בית הספר. כך גם לגבי העלויות השוטפות ועלות התיקונים הנוגעות בשימוש במתקני בית הספר מחוץ לשעות הפעילות, כאשר עולה חוסר וודאות מי נושא באחריות על אשר מתרחש ובנטל הוצאות.

כמעט כל המנהלים (90%) דיווחו שהרשות העבירה לאחריות בית הספר את ניהול חשבונות החשמל והטלפון. לעומת זאת, בעוד ש-90% מהמנהלים הוותיקים דיווחו על קבלת האחריות לטיפול בצריכת המים, 65% בלבד מהמנהלים החדשים דיווחו כי התחום הועבר לאחריות בתי הספר. נראה כי גם בשנת היישום השנייה עדיין עולים קשיים הקשורים בנושאים טכניים כגון הפרדת מונים, כאשר לעתים עלויות של גורמים אחרים כמו מתנ"ס או גני ילדים מושתות על בתי הספר בלא שאלו יפוצו על כך. למרות שבמסמך ההבנות מעוגן כי הרשות מתחייבת לעדכן את 'סל התלמיד' לפי עלויות המחירים של המים והחשמל ובנושאים אחרים לפי מדד המחירים לצרכן, עלה בראיונות הצורך של מעורבות המנהלת בפיקוח כי כך ייעשה. מרבית הרשויות בחרו להשאיר את נושא העסקת כוח האדם באחריותן ורק מנהלים בודדים (8%) דיווחו כי האחריות להעסקת כוח עזר ועובדי מנהל הועברה לאחריותם. המצב דומה ברשויות ותיקות בניהול עצמי גם בנוגע להעסקת עובדי שירותים כאשר רק 14% מהמנהלים הוותיקים דיווחו כי תחום אחריות זה הועבר לידי בית הספר, אולם בקרב מנהלי בתי ספר חדשים בניהול עצמי, 43% דיווחו כי האחריות להעסקת עובדי שירותים הועברה לידיהם. הקשיים בכל הנוגע להעסקת עובדים שנוצרים בעקבות העובדה שבית הספר אינו ישות משפטית, צפים גם בשנת היישום השנייה, אך מהראיונות עולה כי במנהלת מקדמים פתרון שיעוגן בחקיקה.

כמו בתשע"ב, גם בשנת היישום השנייה יש רשויות המותירות בידיהן משאבים שונים שאינם מועברים לבתי הספר המאפשרים מחד לתמוך בבתי הספר שנקלעים לקשיים ומאידך לקדם יוזמות ונושאים הנמצאים בראש סדר העדיפויות של הרשות ולא דווקא של בתי הספר.

1.5. מידת המעורבות של בתי הספר בקביעת 'סל התלמיד' וההכרות איתו

רובם הגדול של המנהלים מדווחים כי כלל לא היו שותפים בקבלת ההחלטות לגבי בחירת תחומי האחריות שהועברו מהרשות לבית הספר (65% ממנהלי בתי הספר החדשים בניהול עצמי ו-83% ממנהלי בתי הספר הוותיקים) ותמונה דומה מתקבלת לגבי המעורבות בגיבוש ספר הנהלים הרשומי. (57% ממנהלי בתי הספר החדשים בניהול עצמי ו-90% ממנהלי בתי הספר הוותיקים כלל לא היו מעורבים בגיבוש ספר הנהלים). מהראיונות עולה כי ברשויות לרב בונים את 'סל התלמיד' ואת ספר הנהלים מול היועצים הכלכליים וגם במקרים בהם נשלחת טיוטא למנהלים, אלו לא משתפים פעולה כי השפה המקצועית שנעשה בה שימוש אינה מובנת להם.

למרות האמור לעיל, מרבית המנהלים מדווחים כי הקריטריונים לקביעת 'סל התלמיד' ברורים להם באופן מלא (56% בקרב מנהלים וותיקים ו-64% בקרב מנהלים חדשים) או באופן חלקי (33% ו-27% בהתאמה). בין 8%-ל-13% אחוז בלבד בקבוצות השונות, דיווחו כי הם כלל אינם מכירים את הקריטריונים. בקרב המזכירות, אחוזים גבוהים אף יותר דיווחו כי הן מכירות את אופן חישוב 'סל התלמיד' במידה רבה עד רבה מאוד (86% בקרב מזכירות בבתי ספר חדשים בניהול עצמי ו-76% בבתי ספר וותיקים).

2. האם הכסף מספיק ולמה?

במהלך שנה"ל תשע"ב חלו עיכובים בלוח הזמנים של יישום המעבר לניהול עצמי, כאשר כל עיכוב גרר אחריו עיכובים נוספים, כך שבאותה שנה יישום המהלך עדיין נמצא בצעדיו הראשונים. בשל כך

שנת היישום השנייה של המהלך (תשע"ג) היא למעשה השנה הראשונה בה ניתן לבחון את ההיתכנות של המודלים הכלכליים בניהול העצמי.

חשוב להבהיר שחלק זה אינו מבוסס על חישובים אקטואריים של רווח והפסד, אלא על עמדות ותפיסות לגביהם, שלהם חשיבות בקביעת יחסי אמון, וברתימת הגורמים השונים למהלך.

2.1. רווח או הפסד כתוצאה מהמעבר לניהול עצמי:

מהראיונות עולה כי מהלך הניהול העצמי נתפס ברוב המקרים כמסב רווח לבתי הספר ולרשויות המקומיות. כפי שעלה גם בשנת היישום הראשונה, תחושת הרווח מן המהלך משמעותית יותר ברשויות דוברות ערבית שכן ההפרש בין הסכומים שהתקבלו לפני המהלך בבתי הספר ולאחר הכניסה אליו, משמעותי מאוד. הגורם המרכזי שעולה בראיונות כמסב הפסד לבתי הספר הוא מספר תלמידים נמוך (בתי ספר קטנים) אשר בעקבות שינוי שיטת התקצוב מוביל לתקצוב נמוך יותר שלא תמיד הולם את הוצאות בית הספר בפועל. כך כ-74% ממנהלי בתי הספר הגדולים העריכו שיסיימו את שנת התקציב ביתרה מול 61% ממנהלי בתי הספר הקטנים.

2.2. מצב המאזן הכספי בבתי הספר:

40% מהמנהלים החדשים ו-52% מהמנהלים הוותיקים העריכו כי ההוצאות בבית ספרם גבוהות מהכספים המועברים אליהם מהרשות במסגרת 'סל התלמיד'. עם זאת, בהתאם לתחושת הרווח שהתייחסו אליה קודם לכן, מרבית המנהלים (78% מהוותיקים ו-68% מהחדשים), העריכו כי שנת התקציב תסתיים ביתרה מסוימת או ביתרה משמעותית. ככל הנראה הפער מוסבר בהכנסות הנוספות אשר נובעות מהשכרת מבנים וייזום אירועים, אליהן נתייחס בהמשך. מהראיונות עולה כי בתי הספר עושים מאמץ להתנהלות חסכונית במיוחד בכדי שלא לחרוג מהתקציב. חלק מבתי הספר החדשים בניהול עצמי דיווחו על גירעונות הנובעים מקשיים בניהול התקציב, התנהלות בעייתית של הרשות, או מהערכה לא נכונה של ההוצאות בפועל. מראיונות עם גורמים ברשויות, חלקן מדגישות את הדרישה שבתי הספר לא יהיו בגרעון, אך יש גם כאלו שהדגישו כי יתרה גבוהה מדי אינה מתקבלת בברכה אלא יש לנצלה לטובת פדגוגיה. עוד עולה בראיונות כי במצב של גרעון, הרשות סופגת אותו באופן זמני וכי הדבר קורה בעיקר ברשויות חדשות. הגרעון מוסבר על ידי קושי של המנהלים בניהול תקציב ולעיתים התנהלות בעייתית ושגויה של הרשות.

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

בקרב מנהלים בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי, 78% דיווחו על הוצאה של למעלה מחמישית מהתקציב על הפדגוגיה ו-44% דיווחו על הוצאה של למעלה מחמישית התקציב על הוצאות שוטפות כמו חשמל, מים ותקשורת. בקרב מנהלים חדשים לעומת זאת, 57% דיווחו על הוצאה של למעלה מחמישית התקציב על פדגוגיה ואחוז דומה דיווחו על הוצאה של למעלה מחמישית התקציב על הוצאות שוטפות. גם בראיונות עולה תמונה דומה כאשר לעיתים נראה כי הוצאות התחזוקה השוטפות תופסות מקום מרכזי, במיוחד בבתי ספר חדשים בניהול עצמי, כנראה מחשש שאם ישקיעו בפדגוגיה לא יותר כסף לתשלומים שוטפים. 51% מהמנהלים החדשים בהשוואה ל-43%

מהוותיקים מדווחים על הוצאת למעלה מחמישית מהכסף על תחזוקה, תיקונים ושיפוצים בסדר גודל קטן.

2.4. ייעול וחסכון

מהראיונות עולה כי המנהלים לומדים להיות מבוקרים ומחושבים יותר בהוצאות. הם מתנהלים בזהירות ומנהיגים תרבות חסכונית יותר בצוות המורים ובקרב התלמידים. 76% ממנהלי בתי הספר החדשים ו-88% מהוותיקים העידו על הנהגת מהלכי חסכון והתייעלות חדשים בשנתיים האחרונות. השינוי המרכזי נוגע לחסכון ישיר בהוצאות באמצעות הפחתת שימוש, בפרט בנוגע לשכפולים, חשמל ומים (כ-70% מהמנהלים ציינו זאת). כ-20% מהמנהלים ציינו היבטי תכנון ותעדוף, בקרה ומעקב ככלים להקטנת הוצאות. 10% מהמנהלים דיווחו על ביצוע סקרי מחירים ומכרזים.

ביחס ליעד תקציבי לחסכון בהוצאות, 68% מהמנהלים שהשיבו שקבעו יעד, העריכו כי ישנה סבירות גבוהה שיעמדו בו, בעוד ש-32% מהמנהלים העריכו כי הסבירות נמוכה עד בינונית. מהראיונות עולה כי המוטיבציה לחסוך נובעת מרצון להשקיע כספים במטרות נוספות ומחשש להיקלע לחובות. החיסכון איננו לשם חיסכון גרידא, אלא לטובת שיפור החינוך, אך בקרב חלק מהמנהלים עולים ספקות כפי שעלו בשנת היישום הראשונה באם החיסכון משמעותי מספיק כדי לייצר שינוי.

2.5. הכנסות מעבר ל'סל התלמיד'

פער משמעותי בין בתי הספר הוותיקים והחדשים בניהול עצמי מדווח בנושא ההכנסות הנוספות לבית הספר, כאשר קרוב למחצית ממנהלי בתי הספר הוותיקים דיווחו על הכנסות נוספות מהשכרת מבנים וייזום אירועים, לעומת כרבע ממנהלי בתי הספר החדשים. 63% מהמנהלים שדיווחו כי בית הספר משכיר מבנים או יוזם אירועים השיבו שתוספת ההכנסות על רקע פעולות אלה הינה משמעותית במידה מועטה עד בינונית, בעוד ששליש בלבד השיבו שהתוספת משמעותית במידה רבה עד רבה מאוד. מהראיונות עולה כי היכולת להשכיר את המבנה משתנה מרשות לרשות. רשויות רבות אינן מאפשרות להשכיר את המבנים, רשויות אחרות אינן מעודדות השכרת מבנים, אולם מאפשרות במידה ובית הספר מעוניין. בנוגע לשימוש במתקנים, עולה סוגיה פרטנית בנוגע לשימוש על ידי המתנסים. במצב בו המתקנים בשימוש - בעייתי להפקיע את זה ממנו והרשות לא רוצה לפגוע בפעילותו. נראה כי רשויות לא מעטות גורסות כי זה לא מתאים שיגבו כסף אחד מהשני. ברשויות ש'סל התלמיד' בהן גבוה, ובתי הספר נתמכים על ידי הרשות בתחומים נוספים, המנהלים לא רוצים להתעסק בהשכרת מבנים וחשים שממילא יש להם עבודה רבה. נראה כי סוגיות אלו הנוגעות בהשכרת המבנים לא השתנו בשנת היישום השנייה בהשוואה לשנה הראשונה.

3. היבטים תפעוליים בניהול התקציב

3.1. סדירות העברת הכספים מהרשויות לבתי הספר:

93% ממנהלי בתי הספר הוותיקים הסכימו במידה רבה עד רבה מאוד כי תקציבים שבית הספר זכאי להם במסגרת 'סל התלמיד' מועברים מהרשות באופן מלא וסדיר זאת לעומת 53% בקרב מנהלי בתי הספר החדשים. (בקרב מזכירות, 84% מהמזכירות בבתי ספר וותיקים בהשוואה ל-63% בבתי ספר חדשים דיווחו על העברת תקציבים מלאה וסדירה)

מהרציונות עולה כי קיימת שונות גדולה בין רשויות מקומיות לגבי תדירות וסדירות העברת הכספים לבתי הספר. בחלק מהרשויות ההעברה נעשית באופן סדיר אחת לחודש או חודשיים מתוך מחשבה שחלוקת הכסף למנות קטנות תמנע הוצאות כספים לא מחושבות שלא ישאירו תקציב להוצאות השוטפות. נראה כי ברשויות דוברות עברית קיימת יותר סדירות בהעברת הכספים בהשוואה לרשויות דוברות ערבית, כאשר חוסר הסדירות לרב נקשר לקשיי נזילות וגירעונות ברשות המקומית.

ישנו צורך ביצירת אמצעי פעולה עבור משרד החינוך כלפי רשויות שמעבירות כספים, אך לא בתדירות ובסדירות אליה התחייבו. נראה כי יש חשיבות בהעברת התקציבים ב'מנות קטנות' ובתדירות קבועה על מנת שבתי הספר יוכלו להיערך כראוי ושישררו יחסי אמון בין בית הספר לרשות.

מהרציונות עולה כי ברשויות ובבתי ספר חדשים בניהול עצמי, נתפש לעיתים המעבר לניהול עצמי כגורם שיצר סדר ושקיפות בהעברת הכספים.

3.2. האם הוגדרו נהלי עבודה ברורים?

במעל מחצית מבתי הספר היה צורך בהסדרה של נהלים חדשים בעקבות המעבר לניהול עצמי (53% בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי ו-62% בבתי ספר חדשים) כאשר במרביתם נהלי העבודה הוסדרו טרם המעבר לניהול עצמי (44% בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי ו-14% בבתי ספר חדשים) או במהלך החודשיים הראשונים למעבר (18% ו-43% בהתאמה). יש לציין כי בחמישית מבתי הספר בהם נדרשו נהלים חדשים, תהליך הסדרת הנהלים עדיין נמשך בסיום השנה השנייה למהלך.

מרבית המנהלים והמזכירות דיווחו על היכרות רבה עד רבה מאוד עם ספר הנהלים, כאשר נראה כי בבתי ספר חדשים המנהלים מעורים יותר בנהלים (70% מהמנהלים לעומת 53% מהמזכירות) ואילו בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי, המזכירות הן הבקיאיות יותר (85% מהמזכירות לעומת 60% מהמנהלים). בראיונות עלתה שונות רבה בנוגע להכרות והטמעת ספר הנהלים הרשומי. כך עלו עדויות להכרות טובה עם המסמך גם ברשויות וגם בקרב מנהלים אשר חלקם מכירים את המסמך עד הפרטים הקטנים, אך לצדם עלו גם תחושות חוסר אונים בחלק מהרשויות בנוגע לניסוח ולקביעה של הנהלים וכן בנוגע להבנה של הנהלים בקרב מנהלי בתי הספר.

3.3. התרומה של ספר הנהלים להתנהלות העצמאית של בית הספר

מרבית המנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי (62%) והמזכירות הן בבתי ספר חדשים (57%) והן בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי (68%) וכן אחוז ניכר מהמנהלים בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי (45%) רואים תרומה רבה עד רבה מאוד שיש לספר הנהלים בהטמעת הניהול העצמי. מהרציונות עולה כי ברשויות בהן נעשה שימוש בספר הנהלים העבודה מסודרת והניהול יציב יותר, כאשר ברשויות דוברות ערבית בהן נעשה שימוש בספר הנהלים, השינוי מורגש בצורה משמעותית עד כי נראה שהוא חולל מהפך במידה מסוימת בתכנון ובשקיפות המעוגנים בנהלים.

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

46% ממנהלי בתי הספר החדשים בניהול עצמי ו-43% מהוותיקים דיווחו שתוכנן תקציב עד לסוף שנת הלימודים תשע"ג. למעלה משליש דיווחו שהתקציב הבית ספרי תוכנן עד לסוף שנת הלימודים

תשע"ג ושנה קדימה ורק 9% דיווחו על תכנון תקציב ארוך טווח (חמש שנים קדימה). למעלה מ-70% מהמנהלים דיווחו כי מידת הסיוע של התכנון התקציבי לניהול השוטף של תקציב בית הספר היא רבה עד רבה מאוד. רובם של המנהלים דיווחו על שינוי לטובה עד משמעותית לטובה בהתנהלות התקציבית של בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי, כאשר האחוז בקרב מנהלי בתי הספר החדשים בניהול עצמי גבוה יותר ועומד על 78%, לעומת 63% בקרב מנהלי בתי הספר הוותיקים.

3.5. עמדות לגבי שינוי בהתנהלות בתי הספר

בתחומים הקשורים באחזקה השוטפת, למעלה ממחצית המנהלים סבורים כי חלה תמורה חיובית בעקבות המעבר לניהול עצמי (60% ממנהלי בתי הספר החדשים ו-52% מהוותיקים). בתחום רכישת הציוד לבית הספר למעלה מ-70% מהמנהלים בבתי הספר החדשים דיווחו על שינוי חיובי שחל בעקבות המעבר לניהול עצמי, זאת לעומת 49% בלבד מקרב המנהלים בבתי הספר הוותיקים. בכל הנוגע לתיקונים גדולים או שיפוצים, נראה כי לא חל שינוי כאשר למעלה ממחצית מהמנהלים בבתי הספר החדשים (53%) ויותר מכך בבתי הספר הוותיקים (65%), מעריכים כי לא חל שינוי בהתנהלות בית הספר. ביחס לרמת הניקיון, נראה כי מרבית המנהלים בבתי הספר הוותיקים מעריכים כי לא חל שינוי (73%) זאת לעומת פחות ממחצית מהמנהלים החדשים (43%), כאשר בקרב המנהלים החדשים יש יותר שחשים כי חל שיפור לטובה (39% בקרב חדשים לעומת 19% בקרב וותיקים) אך גם יותר שחשים שחל שינוי לרעה (18% לעומת 7% בהתאמה).

4. תפיסת התפקיד של המזכירות והשרתים במעבר לניהול העצמי

המעבר לניהול עצמי נוגע בתפקידים של המזכירות והשרתים, בשל השינוי הארגוני שחל בבתי הספר. בדוח הערכה לשנת תשע"ב עלתה התייחסות לכך שתפקיד המזכירה בבית הספר משתנה למנהלית אך במקביל עלה החשש כי כח האדם הקיים לא יוכל לעמוד במטלות המצופות מהגדרת התפקיד החדשה. תפקיד אב הבית הוזכר כבעל פוטנציאל להיות לעזר רב עבור המנהל, הן בחסכון כספי בשל יכולות טכניות והן בניהול מכרזים, אך הועלו ספקות בנוגע ליכולות ולמוטיבציה של כוח אדם זה. ביחס לשני התפקידים הועלה נושא התגמול הלא מספק לאור השינוי במהות ובהיקף התפקיד.

מראיונות איכותניים שקוימו בשנת היישום השנייה של הניהול העצמי עולה כי תפקיד השרתים ובעיקר תפקיד המזכירות השתנו בעקבות המעבר לניהול עצמי. עולה כי תפקיד המזכירות התרחב, נוספו להן משימות, בעיקר בתחום ניהול החשבונות הבית ספרי. רובן הגדול של המזכירות (97% מבתי הספר החדשים בניהול העצמי למול 73% מבתי הספר הוותיקים) מעריכות שמבחינת מהות העבודה, עבודתן השתנתה במידה רבה עד רבה מאוד בעקבות המהלך. וכך גם לגבי הרחבת היקף העבודה (כ-95% דיווחו על הגדלת היקף העבודה מתוכן 89% בבתי ספר חדשים ו-75% בבתי ספר וותיקים דיווחו כי היקף העבודה גדל בהרבה). אחוז גבוה מהמזכירות (75%) מדווח כי חלק גדול עד גדול מאוד מזמן העבודה שלהן בבית הספר מוקדש לטיפול בעניינים הקשורים בניהול העצמי. כמעט כל המזכירות מדווחות כי הן מעורבות בהתנהלות תקציבית ו-67% מדווחות כי הן מעורבות בטיפול בייזום אירועים וכן בטיפול במכרזים לקבלת שירותים. למרות זאת, רוב המזכירות (61% מהמזכירות בבתי הספר החדשים בניהול עצמי ו-72% מבתי הספר הוותיקים) מדווחות שלא נתקלו במצב בו בעקבות המעבר לניהול העצמי אין להן זמן לבצע מטלות אשר ביצעו בעבר.

מהראיונות עם מנהלי בתי ספר עולה שונות רבה בעמדות כלפי השינוי הנע בין תחושה שהשינוי בתפקיד מעצים את המזכירה לבין אלו החשים כי המזכירות אינן יכולות לעמוד בעומס ואף עלתה הדרישה למינוי מנהלן בנוסף למזכירה. עם זאת, התחושה הכללית היא שהעמדות כלפי השינוי חיוביות ויש רצון לשתף פעולה. יתרה מכך, כאשר המנהלים נשאלו על השינוי בתחומים המנהליים בבית הספר וביניהם שינוי בתפקיד המזכירות, כמחצית דיווחו על שינוי לטובה בעקבות המעבר לניהול עצמי (כ-44%) ועוד כ-40% דיווחו כי לא חל שינוי בתחום (48% בקרב וותיקים ו-38% בקרב חדשים). עם זאת יש לציין כי כחמישית מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי ועשירית מהמנהלים בבתי הספר הוותיקים מדווחים על שינוי לרעה בתחומים המנהליים בעקבות המעבר לניהול עצמי.

מהראיונות עולה כי למרות ההכשרה שניתנה למזכירות, אם בקורסים מרוכזים שניתנו ביוזמת הרשות המקומית, או על ידי היועצים הכלכליים מטעם המנהלת, נדרשת הכשרה נוספת שתשפר את יכולותיהן, תגביר את תחושת הביטחון שלהן ותסייע להן בהתמודדות עם המשימות הרבות, בעיקר בכל מה שנוגע לטיפול בתקציב ההוצאות הבית ספרי. נראה גם כי הגדרת תפקיד ברורה יותר ויצירת שינוי תפיסתי יסייעו גם הם בהתמודדות ויביאו לכך שהמזכירות יורידו מהנטל שעל המנהלים, ובכך יתרמו להצלחת המהלך. בנוסף עולה כפי שעלה גם בשנת היישום הראשונה, כי נושא התגמול למזכירות עלול להוות חסם למהלך.

נראה כי כיום מצופה מהמזכירות ליזום, להיות אחראיות ובעלות ראייה מערכתית רחבה לגבי צורכי בית הספר והן ראויות בשל כך לתגמול נוסף. נושא זה טרם טופל במרבית הרשויות בהן ביקרנו.

בהקשר לאבות הבית, בראיונות נראה כי לא חלו תמורות משמעותיות בתפיסת התפקיד של אב הבית במרבית הרשויות בהן ביקרנו. בחלק מהמקרים ישנה ציפייה להרחבת תחומי האחריות של השרתים, לשותפות בהורדת עלויות התחזוקה של בית הספר ולהרמת יוזמות. נראה כי היכולת לממש ציפיות אלה תלויה ביכולות האישיות וברצון של השרתים ופחות תלויה במהלך מסודר של הסברה והכשרה. גם במקרה זה דובר על היעדר תגמול הולם, הפוגע במוטיבציה לערוך שינוי. עוד עולה מן הראיונות חוסר בהירות לגבי אופן העסקתם של אבות הבית – בחלק מהמקומות הם מועסקים באמצעות עובדי קבלן, על ידי הרשות המקומית, במקומות אחרים הם מועסקים ישירות על ידי הרשות המקומית או בית הספר. כמו כן, דומה כי לא נקבעו נהלים או תקנות אשר יבטיחו את היציבות וזכויות התעסוקה והפרנסה שלהם. עדויות שונות עלו בראיונות לגבי התארגנויות של וועדים להגנה על הזכויות של המזכירות, אך לא על הזכויות של השרתים.

5. בקרה ושקיפות

בדוח הערכה של שנת היישום הראשונה (תשע"ב) עלה כי מנגנוני הפיקוח והבקרה אינם פועלים במלואם, וברוב המקרים הייתה קיימת עמימות לגבי הפעלתם. לא הייתה ברורה מידת הפיקוח הנכונה, לא הוגדרו בבירור מהם גבולות הגזרה וכללי ההתנהלות, ולא היה ידוע מי מבצע את הפיקוח בפועל והאם יש סנקציות במקרה שמתגלים בפיקוח אי סדרים או כישלונות. עלה כי אחת הדילמות המרכזיות המצויה בבסיס התפיסה של הניהול העצמי היא הדילמה של מידת הפיקוח והבקרה ואופן

ביצועם: המעבר לניהול עצמי מעודד ביזור והעברת סמכויות למנהלים ובכך מגדיל את חופש הפעולה שלהם אך מצד שני דורש מסגרת וגבולות גזרה'.

5.1. בקרה ושקיפות על התנהלות הרשות המקומית

מהראיונות עולה כי הבקרה על הרשויות המקומיות נעשית על ידי גורמים שונים, בעיקר משרד החינוך והמנהלת, כאשר התחושה בקרב המרואיינים היא כי הבקרה שנעשית רופפת. יתרה מכך, לעיתים הרשות היא זו שעורכת את הבקרה על עצמה, או מממנת גוף אחר שיבקר אותה וישנן רשויות שבהן אין בקרה כלל. עקב כך עולות תחושות, בעיקר ממנהלי בתי הספר, כי הרשות יכולה לעשות ככל העולה על רוחה. יש לציין כי בפועל המנהלת ביצעה בקרה על העברות הכספים אחת לרבעון באמצעות 'הצהרות גזבר' והטמיעה את הכלי של 'מאגר המידע הכספי' שאמור לסייע בביצוע הבקרה על הרשויות אך כנראה שאלו אינן נחוות בשטח כתהליכי בקרה משמעותיים.

5.2. בקרה ושקיפות על התנהלות בתי הספר

כלל בתי הספר דיווחו כי הם נוהגים לבצע מעקב פנימי אחר ההוצאות וההכנסות במסגרת התקציב הבית ספרי, כאשר מרבית המנהלים (כ-70%) מבצעים מעקב אחר הוצאות והכנסות בין פעם בשבוע לפעם בחודש וכ-25% מבצעים מעקב פעמיים בשבוע או יותר. בקרב המזכירות, תדירות המעקב גבוהה יותר כאשר רובן המכריע (כ-78%) נוהגות לבצע מעקב אחר ההוצאות וההכנסות לפחות פעמיים בשבוע ורק 20% מבצעות מעקב בין פעם בשבוע לפעם בחודש. הכלי המרכזי לביצוע המעקב אחר ההכנסות וההוצאות של בית הספר הוא תוכנת הנהלת החשבונות של בית הספר (56% מבתי הספר החדשים בניהול עצמי ו-73% מהוותיקים). כרבע מבתי הספר דיווחו כי הכלי המרכזי למעקב הוא תכנית עבודה מקושרת תקציב.

כל המנהלים, להוציא שני מנהלים מבתי ספר חדשים בניהול עצמי, דיווחו שמתבצעת בקרה של גורמים ברשות על ההתנהלות התקציבית של בית הספר. כ-56% ממנהלי בתי הספר, הן חדשים והן וותיקים, דיווחו על בקרה של גורמים מהרשות המתבצעת לפחות אחת לחודש. מתשובות המזכירות משתקפת תמונת מצב מעט שונה - 83% מהמזכירות בבתי הספר החדשים, אחוז גבוה משמעותית בהשוואה למנהלים, דיווחו על בקרה תדירה (לפחות פעם בחודש). למול 48% מהמזכירות בבתי הספר הוותיקים, אחוז נמוך משמעותית בהשוואה לבתי הספר החדשים ולדיווחי המנהלים בבתי הספר הוותיקים. מהראיונות עולה כי אין אחידות בבקרה על בתי הספר, לא בתדירות הבקרה, לא בגורמים המבצעים את הבקרה ולא לגבי מהותה. דומה כי מנגנוני הבקרה אינם מסודרים ומאורגנים בהתאם להגדרות. כך בחלק מהרשויות הגשת הדוחות על ידי בתי הספר נעשית פעם ברבעון ואז נציג מהגזברות עובר על הדוחות, לעיתים הבקרה נעשית על ידי היועצים הכלכליים מטעם המנהלת, לעיתים על ידי נציגי הרשות, ולעיתים באמצעות חברה חיצונית. ישנן רשויות בהן התדירות משתנה והבקרה נעשית בתדירות גבוהה יותר או לחילופין רק פעם בשנה. לעומת הנתונים הכמותיים, מהראיונות מסתמן כי ברשויות הוותיקות במהלך הניהול העצמי נערכת בקרה סדירה יותר מאשר ברשויות חדשות, כאשר מתאימים את הבקרה לצרכים העולים בשטח, דבר התורם ליעילותה.

5.3. אופן הדיווח

הדיווח השוטף ל'מאגר המידע הכספי'⁴² הוטמע רק בחלק מהרשויות המקומיות, כאשר 80% מהמזכירות בבתי הספר החדשים בניהול עצמי דיווחו שבית הספר שיגר או הזין נתונים בשנת תשע"ג ל'מאגר המידע הכספי' ואילו בבתי הספר הוותיקים האחוז מעט נמוך יותר ועומד על 63% בלבד. מהראיונות עולה כי במקומות בהם נעשה שימוש במאגר, מנהלי בתי הספר ציינו שהוא מקנה תחושה של בקרה, והרשות יכולה להיכנס לחשבון בית הספר ולעקוב אחריו. עלתה טענה נוספת בנוגע לכך שהדוחות המופקים על ידי התוכנות השונות אינם משקפים את המצב שכן בתי ספר שונים מפרשים אותם בצורה שונה.

5.4. עמדות כלפי הבקרה

רובם המכריע (90%) של המנהלים והמזכירות, בבתי הספר החדשים, כמו גם בבתי הספר הוותיקים, סבורים כי הבקרה על ההתנהלות התקציבית של בית הספר תואמת לצרכים הנדרשים. בראיונות עלה חשש כי ישנו עומס רב מידי על הגזבר בדרישה כי יבצע בקרה על דוחות בתי הספר. בנוסף עלה החשש, שעלה גם בשנת היישום הראשונה, שנוגע לאחריות האישית שיש לגזבר על ההתנהלות הכספית ברשות ועל כן ההתנגדות שיש להם הרבה פעמים במעבר לניהול עצמי ובהעברת הכספים לבתי הספר.

עוד נושא שעלה כבר בשנת היישום הראשונה ולא הגיע לידי פתרון בשנת היישום השנייה הוא סימן השאלה בנוגע למשמעות הבקרה בהיעדר סנקציות ויכולת אכיפה. על אף שיש בקרה צמודה, לא ברורה מהי יכולת האכיפה מעבר לנזיפה ולכן לא ברור מה משמעות הבקרה שנעשית. על פי נציגי המנהלת, הנושא נמצא בדיונים ונעשה ניסיון להגדירו מבחינה משפטית דבר שייעל את הבקרה וייתן לה משמעות.

נראה כי בבקרה על בתי הספר ובבקרה על הרשות, נדרשת הסדרה בנהלים מוגדרים אשר יכללו את הסנקציות האפשריות, את תדירות הבקרה, ואת המנגנונים לטווח הארוך. חשוב שהבקרה תעשה בצורה מושכלת ומידתית, כך שלא תסתור את רעיון הניהול העצמי והאוטונומיה המנהלתית. למנגנוני הבקרה והשקיפות, יש תפקיד חשוב בשיטור ובמשמעות ההתנהלות הכספית, וגם בביסוס יחסי אמן ובהרגעה, במקומות רווי מתח וחשדנות הדדית.

לסיכום, נראה כי גם בשנת היישום השנייה, מסמך ההבנות מהווה את הבסיס למערכת היחסים שנבנית בין הרשות למשרד החינוך. נצפתה התקדמות בתהליך בניית 'סל התלמיד' בסיוע היועצים הכלכליים, כאשר ברשויות רבות נעשה שימוש במפתח דיפרנציאלי בין בתי הספר, המתאפשר לפרמטרים כמו תשתית ירודה, ייחודיות בית הספר או מספר תלמידים קטן. נראה כי רב תחומי האחריות מועברים לידי בתי הספר מלבד נושא כוח האדם. לרב בחירת תחומי האחריות וכתובת ספר

⁴² על מנת לבסס את הניהול העצמי ולהבנות תשתית מתאימה לקיום בקרה כספית של הרשות המקומית, ועל מנת לייתר תהליכי בקרה ידניים ולא יעילים, משרד החינוך הקים עבור הרשויות המקומיות ובתי הספר תשתית בקרה אינטרנטית ופשוטה בשם 'מאגר מידע כספי לבתי ספר בניהול עצמי', אשר יושמה כמודול במנב"סנט. תוכנה אשר נמצאת בשימוש השוטף של בתי הספר. (מתוך http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/NihulAtzmi/maagar_meydaa)

הנהלים נעשו ברשות ללא שיתוף המנהלים, אך רב המנהלים והמזכירות מדווחים כי הם מכירים במידה רבה את מאפייני 'סל התלמיד' ואופן חישובו.

מרבית המנהלים דיווחו כי שנת התקציב תסתיים ביתרה והתחושה הכללית שעולה בראיונות היא כי הניהול העצמי מסב רווח לבתי הספר ולרשויות, בייחוד ברשויות דוברות ערבית. ניכר כי בתי הספר עושים מאמץ להתנהלות חסכונית, והרשויות מצדן מגבות את בתי הספר וסופגות את הגרעון במידה וקיים. ניכר כי בבתי ספר וותיקים בניהול עצמי הדגש בתקציב הוא על פדגוגיה, בעוד בבתי ספר חדשים ניתן משקל משמעותי להוצאות השוטפות בתכנון התקציב המקבילות משקל דומה לפדגוגיה. מבחינת הכנסות נוספות, כמחצית מבתי הספר הוותיקים ורבע מבתי הספר החדשים מדווחים על הכנסות נוספות מהשכרת מבנים וייזום אירועים, אך לרב התוספת הכספית שנוצרת היא מועטה עד בינונית. ישנה שונות גדולה בין רשויות לגבי תדירות וסדירות העברת הכספים, כאשר ברב כמעט מוחלט מהרשויות הותיקות הכספים מועברים באופן מלא וסדיר לעומת רק מחצית מהרשויות החדשות ובהן בעיית במיוחד המצב ברשויות ממגזר דוברי ערבית. נראה כי יש חשיבות לפיקוח והסדרה של הנושא על ידי משרד החינוך בהיותו בסיס ליצירת יחסי האמון בין בתי הספר לרשות.

נהלים חדשים הנוגעים לניהול העצמי לרב הוסדרו לפני הטמעת הניהול העצמי או במהלך החודשיים הראשונים להטמעה. מרבית המנהלים והמזכירות מדווחים על היכרות טובה עם ספר הנהלים, ומרביתם מדווחים כי לספר הנהלים תרומה רבה בהטמעת הניהול העצמי. נראה כי ברשויות בהן נעשה שימוש בספר הנהלים העבודה מסודרת והניהול יציב יותר, והדבר בולט במיוחד ברשויות דוברות ערבית.

רב המנהלים רואים בתכנון התקציב כמסייע במידה רבה לניהול השוטף של תקציב בית הספר ומרביתם מדווחים על שיפור בהתנהלות התקציבית של בית הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי. עוד נראה כי חל שיפור בנוגע לאחזקה השוטפת ורכישת הציוד לבית הספר בעקבות המהלך. לעומת זאת לגבי תיקונים גדולים או שיפוצים נראה כי לא חל שינוי ולגבי רמת הניקיון, יש כאלו המדווחים על שיפור אך לצידם גם אחוז לא מבוטל שחשים הרעה בעקבות המעבר לניהול עצמי.

תפקיד המזכירות השתנה בעקבות המעבר לניהול עצמי, הן מבחינת מהות העבודה והן מבחינת היקף העבודה, כאשר חלק גדול מהזמן שלהן מוקדש לטיפול בעניינים הקשורים בניהול עצמי. עם זאת, נראה כי הן מספיקות לבצע לצד המטלות החדשות גם את המטלות הקודמות והמנהלים ברובם חשים כי התחומים המנהליים בבית הספר וביניהם תפקיד המזכירות לא השתנו ואף השתפרו. יחד עם זאת עלה הצורך בהכשרה נוספת למזכירות וכן בתגמול נוסף.

בנוגע לבקרה ולשקיפות, בתפיסות המרואיינים חסרה בקרה הדוקה ושיטתית על הרשויות המקומיות בידי גורמים חיצוניים. נראה כי בתי הספר מבצעים מעקב פנימי אחר ההוצאות וההכנסות באופן שגרתי ומשתמשים בעיקר בתוכנת הנהלת החשבונות. כמו כן, בכמחצית מבתי הספר הוותיקים ויותר ממחצית בתי הספר החדשים, מתבצעת בקרה שוטפת של גורמים ברשות על התנהלות בית הספר. אופי ותדירות הבקרה משתנים מרשות לרשות. מרבית המנהלים והמזכירות סבורים כי הבקרה שנעשית על בתי הספר תואמת את הצרכים ואינה הדוקה מידי או רופפת מידי. עם זאת, עלתה הסוגיה לגבי משמעות הבקרה ללא יכולת אכיפה משמעותית.

לקריאה נוספת ולפירוט הממצאים ראה: "מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השנייה (תשע"ג); פרק שלישי: יישום ההיבטים הכלכליים והתפעוליים של הניהול העצמי (המודל הכלכלי-תפעולי)"

פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי להטמעת הניהול

העצמי

פרק זה יתמקד בליווי שניתן לצורך הטמעת הניהול העצמי על ידי המנהלת ועל ידי היועצים הכלכליים והארגוניים בשנת היישום השנייה. בנוסף נתייחס להערכת ההכשרות שבוצעו בראי השנה השנייה ליישום.

מדוח הערכת הניהול העצמי בשנת היישום הראשונה (תשע"ב) עלה צורך רב בהכשרה בתחומים הכלכליים. תהליכי ההכשרה למזכירות ולמנהלים נתפסו בחיוב וסייעו לכניסה לניהול עצמי. ליווי היועצים הכלכליים נתפס כמשמעותי מאוד, ועלתה דרישה להמשך הליווי על-ידיהם, כאשר חלק מהרשויות כבר החלו מממנות זאת בתשע"ב ביוזמתן. ליווי המנהלת גם הוא נתפס באופן חיובי, כאשר באופן כללי יש תחושה ברשויות ובבתי הספר שיש למי לפנות. עם זאת עלה הצורך בהכשרה עבור המפקחים, והיועצים הארגוניים טרם נכנסו לבתי הספר. הצעות לשיפור עלו בנוגע לבניית הכשרה נפרדת עבור כל רשות מקומית לצורך הטמעת המנהלים באותה רשות ובנוגע לאפשרות בחירה למנהלים של מרכיבים מתוך מערך ההכשרה מבלי לחייב במערך ההכשרה השלם. עלתה ביקורת על כך שבשנת היישום הראשונה ההכשרות היו משותפות למנהלים חדשים וותיקים למרות הצרכים השונים, ובנוסף עלתה ביקורת על חוסר הארגון בהיערכות להכשרות ואת העיתוי המאוחר של ההכשרות ביחס ליישום התכנית. להלן ממצאים שעלו בהערכת שנת היישום השנייה.

בשנת היישום השנייה, מרבית המנהלים מדווחים על כך שהם מקבלים מענה רב עד רב מאוד כאשר מתעוררים קשיים ביישום של ניהול עצמי במתכונתו החדשה - מנהלים וותיקים בניהול עצמי מדווחים על כך בשיעור גבוה משמעותית (75%) לעומת מנהלים חדשים (60%). ואולם, רק כמחצית מהמנהלים סבורים שהייתה הכנה של בית הספר למעבר לניהול עצמי במידה רבה עד רבה מאוד. להלן פירוט הנתונים אודות ההכשרה והליווי בתשע"ג על ידי המנהלת, היועצים הכלכליים והיועצים הארגוניים.

1. הליווי מטעם המנהלת

1.1. הכשרות כלליות במסגרת הטמעת הניהול העצמי

לליווי המנהלת והממונים המחוזיים חלק גדול ומשמעותי במערך ההדרכה וההכנה של השטח למעבר לניהול עצמי. המנהלת תכננה מסגרות הכשרה כלליות, לבעלי התפקידים השונים ברשויות המקומיות, למפקחים, למנהלים ולמזכירות, לשם למידת נושאים הקשורים לתפיסת הניהול העצמי. מרבית המנהלים מדווחים כי עברו הכשרה כלשהי בנוגע לניהול עצמי (כ-90%) כאשר 67% מהמנהלים מבתי הספר החדשים ו-53% מהמנהלים מבתי הספר הוותיקים בניהול עצמי מדווחים כי עברו קורס ייעודי לנושא הניהול העצמי. מבין אלו שעברו הכשרה כלשהי כמחצית מדווחים שההכשרה תרמה להטמעת הניהול העצמי במידה רבה עד רבה מאוד. עם זאת מנהלים מבתי ספר וותיקים בניהול עצמי נטו יותר לדווח כי ההכשרה כלל לא תרמה בהשוואה למנהלים מבתי ספר חדשים (19% לעומת 8% בהתאמה). בבתי ספר חדשים שיעור גבוה יותר של מזכירות דיווחו כי

קיבלו הכשרה כלשהי לקראת המעבר לניהול עצמי לעומת בתי ספר וותיקים (79% לעומת 65% בהתאמה).

1.2. היערכות המנהלת להתנעה ולליווי הטמעת הניהול העצמי בשטח

נראה כי תפקידה של המנהלת משמעותי בהנעת המעבר לניהול עצמי שכן היא מייצגת את משרד החינוך בהובלת והטמעת השינוי המבני-תפיסתי והכלל מערכתי במערכת החינוך היסודי. מהראיונות עולה כי המנהלת נעזרת ביועצים הארגוניים הארציים בניתוח ובהבנה לעומק של הניהול העצמי, בראיית הפרטים הקטנים והתמונה הרחבה הכוללת (יחסי כוחות, מורכבות של כל מחוז, ותכנון אופרטיבי) ובפיתוח יחידות הכשרה וליווי עבור היועצים בבתי הספר. עוד עולה בראיונות כי הקשיים איתם מתמודדת המנהלת במעבר לניהול עצמי רבים, ומתבטאים בקביעת חלוקת תחומי האחריות בין הרשויות המקומיות לבתי הספר, החתמת הרשויות על מסמך ההבנות, בניית הדמיות של מודלים כספיים, וגם ביצירת בסיס איתן לשותפות.

1.3. הקשר בין נציגי המנהלת לבין הרשויות המקומיות

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

1.4. הקשר בין נציגי המנהלת לבין המפקחים הכוללים

מהראיונות עולה כי מעורבות המנהלת היא יותר מול הרשויות המקומיות והנהלת המחוזות ופחות מול המפקחים הכוללים. אלו מעורבים ומלווים את המהלך אך אינם המובילים ושינוי תפיסה זו הינו אחת המטרות שהמנהלת הציבה. בהמשך לשנת היישום הראשונה בה המפקחים נשארו בצד, ובשל היעדר מערך הכשרה פורמאלי גם בשנת היישום השנייה, המפקחים הכוללים מרגישים מקופחים בתהליך. מהראיונות עולים מתחים וקשיי תקשורת בין נציגי המנהלת לבין המפקחים הכוללים. כשלטענת נציגי המנהלת, המפקחים הכוללים לא מתפנים ללמידת הנושא של הניהול העצמי.

הצורך במפגשי הכשרה כלליים ופרטניים למפקחים הכוללים מחויב המציאות והמנהלת פועלת נמרצות בכיוון הגברת מפגשי הכשרה מובנים ומושכלים.

1.5. הקשר בין נציגי המנהלת לבין בתי הספר

מרבית המנהלים (88% מהמנהלים הוותיקים ו-84% מהמנהלים החדשים) דיווחו כי קיבלו ליווי ותמיכה של המנהלת או הממונה המחוזית במסגרת יישום הניהול העצמי במתכונתו החדשה. מבין אלו שקיבלו ליווי ותמיכה, 43% מהמנהלים בבתי ספר וותיקים ו-55% מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי מעריכים כי הליווי של המנהלת או הממונה המחוזית תרם במידה רבה להטמעת המהלך. מבין המזכירות שהיו מודעות לליווי של בית הספר על ידי המנהלת או הממונה המחוזי, כ-60% דיווחו כי אלו תרמו במידה רבה עד רבה מאוד להטמעת המהלך.

מהראיונות עולה פער בין נציגי המנהלת למנהלי בתי הספר, לגבי רמת הקשר וטיבו. נציגי המנהלת דיווחו על קשר רציף ועקבי אך מנהלי בית הספר טענו כי הקשר שהיה הדוק בתחילתו הלך ופחת. מנקודת מבטם של מנהלי בתי-הספר היועצים הארגוניים והכלכליים אינם נתפסים כשלוחים של המנהלת ובעוד היועץ הארגוני ובמיוחד היועץ הכלכלי זוכים להערכה רבה, מושמעת ביקורת על אופן התנהלות נציגי המנהלת מולם. המנהלים מצפים שהקשר עם נציגי המנהלת יאפשר טיפול ממוקד שטח ומעשי, כלומר פחות השתלמויות כלליות ויותר מפגשים פרטניים ודיפרנציאלים ולא על פי סטנדרטים אחידים.

2. הייעוץ הכלכלי

2.1. הייעוץ הכלכלי לרשויות המקומיות

מהראיונות עולה כי היועצים הכלכליים פעלו בעיקר מול הרשויות המקומיות ובתי הספר ובבתי הספר הם נפגשו בעיקר עם מנהלי בתי הספר והמזכירות. עוד עולה כי היועצים הכלכליים רואים את תפקידם כרחב יותר ממתן ייעוץ מקצועי ומקפידים לשמש כיועצים ומנחים ולא כפונקציות מבקרות, בכדי שלא לעורר התנגדויות ולסייע בקידום המהלך. במקרים רבים היועצים הכלכליים נתפסים כבעלי תרומה רבה ללמידת היבטים תפעוליים-כלכליים וכן כתורמים לשינוי התפיסתי בקרב בעלי תפקידים שונים. בראיונות עם בעלי תפקידים ברשויות המקומיות עולה הצורך בייעוץ כלכלי מקצועי ומקיף. בנוסף, היועץ הכלכלי נתפס כגורם נטרלי יחסית שיש ביכולתו לתווך בין הרשויות המקומיות לבין בתי הספר בתהליך בניית ההבנות, האמון והיחסים הבינאישיים ביניהם. בראיונות השתקפו הבדלים במידת שביעות הרצון מהייעוץ הכלכלי בין בעלי תפקידים שונים ברשויות המקומיות. כך בעוד מנהלי אגפי חינוך הביעו שביעות רצון גבוהה מאיכות הייעוץ, חלק מאנשי הכספים המקבלים את עיקר הליווי בפועל, טענו שהיועצים לא מספיק מבינים במערכות חינוך ולא נותנים מענה לסוגיות שונות.

2.2. הייעוץ הכלכלי לבתי הספר:

57% ממנהלי בתי הספר החדשים בניהול עצמי ו-49% ממנהלי בתי הספר הוותיקים דיווחו כי יש לבית הספר יועץ כלכלי. כאשר מרביתם (64%) מעידים על מעורבות של היועצים הכלכליים רק בהתנהלות התקציבית של בית הספר, וחלקם (24%) מעידים על מעורבות של היועצים גם בהתנהלות התקציבית וגם בפדגוגית. מהראיונות עולה כי מנהלי בתי הספר קיבלו מהיועצים הכלכליים 25 שעות הנחייה כשבד"כ היועץ הגיע פעם בשבועיים לפגישות שהתקיימו עם מנהל בית הספר ו/או המזכירה. תחומי ההתערבות של היועצים הכלכליים כללו מתן ידע וכלים בניהול תקציב ולבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב וכן הדרכה וסיוע למזכירות בתי הספר בתוכנות הרלוונטיות ובהנהלת החשבונות. בנוסף, היועצים הכלכליים תיווכו בין המנהלים לבין הרשות המקומית וסייעו בהסדרת העברת התקציבים.

מזכירות מבתי ספר חדשים בניהול עצמי מדווחות על כך שיש להן יועץ כלכלי בשיעורים גבוהים יותר ממזכירות מבתי ספר וותיקים (63% בהשוואה ל-47% בהתאמה). בנוסף, מבין אלו שחששות שהן זקוקות להכשרה נוספת, שיעור גבוה יותר של מזכירות מבתי ספר חדשים מעוניינות בליווי של יועץ כלכלי במהלך העבודה השוטפת לעומת מזכירות מבתי ספר וותיקים (77% לעומת 62% בהתאמה). מהראיונות עולה כי בחלק מהמקרים, מנהלי בתי הספר הסירו מעצמם את האחריות להבין את

המערכת התקציבית, והפנו את היועצים הכלכליים ישירות למזכירות. נציגי המנהלת לא תמכו בצעד זה, והתעקשו על הכנתם של המנהלים להתמודדות עם הניהול התקציבי.

2.3. הערכת איכות הייעוץ הכלכלי

מהראיונות עולה כי ברמת הרשויות ובתי הספר נמצאו חילוקי דעות לגבי הצורך בהתמצאות והיכרות מוקדמת של היועצים הכלכליים עם המערכת החינוכית. נציגי המנהלת הדגישו את חשיבות הקשר בין היועצים הארגוניים ליועצים הכלכליים לצורך קבלת התמונה השלמה, אולם, לא נמצאו מספיק עדויות שכך קורה בשטח. מרבית המזכירות (74%) מדווחות כי ליווי היועץ הכלכלי תרם להן במידה רבה בהתנהלות השוטפת הנוגעת לניהול העצמי. בנוסף נמצא כי מנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי אשר ציינו כי הם מלווים ביועץ כלכלי דיווחו על סיוע במידה רבה עד רבה מאוד להתנהלות התקציבית של בית הספר יותר מאשר מנהלים בבתי ספר וותיקים (69% בהשוואה ל-53% בהתאמה)⁴³.

מהראיונות עם גורמים ברשויות המקומיות ועם מנהלי בתי הספר עלה הצורך בליווי וייעוץ כלכלי מעבר למה שמקצב מטעם משרד החינוך. ואכן, חלק מהרשויות המקומיות שוכרות ביוזמתן ובמימון שרותי ייעוץ כלכלי מחברות ממתמחות. בראיונות עולה התייחסות לניסיונם החסר של מנהלי בתי ספר בתחום הכלכלי, ורובם מביעים חששות ורצון להגדיל את המשאב וההכשרה בנושא. נראה כי הסיוע הנוסף מסייע להגברת תחושת הביטחון והשליטה של מנהלי בתי ספר על הניהול התקציבי. עוד עולה בראיונות כי את בתי הספר הוותיקים בניהול עצמי מלוות חברות יעוץ כלכלי פרטיות, מטעם הרשות המקומית. למרות שהוצעו להם שירותי ייעוץ של יועצים כלכליים מטעם משרד החינוך, נראה כי אין להם צורך בעזרתם, בעיקר משום שהניהול עצמי כבר מוטמע, וכן בשל הליווי שכבר יש להם.

3. הייעוץ הארגוני

3.1. תחומי ההתערבות של היועצים הארגוניים בבתי הספר

לעומת שנת היישום הראשונה בה היועצים הארגוניים עדיין לא נכנסו לבתי הספר, בשנת היישום השנייה מרבית בתי הספר מלווים על ידי יועץ ארגוני. כך, 76% ממנהלי בתי הספר החדשים בניהול עצמי ו-72% ממנהלי בתי הספר הוותיקים דיווחו כי יש לבית הספר יועץ ארגוני. מהראיונות עולה כי היועצים הארגוניים מחדשים ומובילים הכשרה מסוג אחר למנהלי בתי הספר בנוגע ל"חשיבה מחוץ לקופסא". בתפיסת המנהלת גישה זו מהווה מהפך ביחס להכשרות שהיו נהוגות עד כה במסגרת הפיתוח המקצועי. נראה כי במעבר לניהול עצמי נדרש בית הספר לחשיבה מחודשת, להגדרת תפקידים, תכנון ויישום. מהראיונות עולה כי לייעוץ הארגוני חלק חשוב בהובלת השינויים וההתארגנות מחדש, בשינוי התפיסה בקרב הגורמים השונים, ובהתמודדות עם משברים כתוצאה מתהליכים אלו. עוד משתקף בראיונות כי מרבית היועצים הארגוניים הבית ספריים מתמקדים בעבודתם בהיבטים ארגוניים פנים בית ספריים וביניהם בניית תכנית עבודה מקושרת תקציב, הכנה לוועדה המלווה ויצירת תרבות של ניהול עצמי בבית הספר. בדיווח על התחומים בהם מעורבים

⁴³ יש להסתייג ולומר כי השאלה על מידת הסיוע נשאלה באופן כללי לגבי כלל הגורמים שסייעו בהתנהלות התקציבית ולא באופן ספציפי לגבי היועץ הכלכלי. על כן נתון זה הינו בבחינת הצגת מגמה עבור אלו שקיבלו בין השאר גם סיוע מהיועץ הכלכלי

היועצים הארגוניים בבתי הספר עולה שונות כאשר 42% מהמנהלים בבתי ספר חדשים בניהול עצמי ו-58% מהמנהלים בבתי ספר וותיקים מדווחים כי היועצים מעורבים רק בהתנהלות פדגוגית; 34% מהמנהלים בבתי ספר חדשים ו-22% מהוותיקים מדווחים על מעורבות גם בהתנהלות הפדגוגית וגם בתקציבית ו-20% מדווחים כי היועצים אינם מעורבים כלל בתקציבית ו/או פדגוגית.

3.2. שביעות רצון מהייעוץ הארגוני בבתי הספר

מסיכום הראיונות עולה כי עם הזמן יותר מנהלים מבינים את הערך המוסף והפוטנציאל הטמון בייעוץ הארגוני, ועושים בו שימוש מושכל. אולם, בקרב מנהלים לא מעטים עולה חוסר בשלות ו/או פניות לתהליכים ארגוניים מורכבים, או לחליפין בטחון עצמי של מנהלים וותיקים בניהול עצמי שמביא לחשיבה כי אין להם צורך בלימוד והעמקה נוספים.

בראיונות עולה כי חלק ממנהלי בתי-הספר רואים בייעוץ מעמסה שאינה תורמת לצורכי בית-הספר ואחרים רואים בו הזדמנות ותרומה להתפתחותם. בקרב אלה שאינם מרוצים עלו מספר טענות, חלקן קשורות בתוכן (אין חידוש וערך מוסף במסרים של הייעוץ הארגוני; היועצים צעירים וחסרי ניסיון והיכרות עם מורכבות המערכת החינוכית) וחלקן קשורות בקשיים טכניים (הזמן המוקצב לייעוץ אינו מספק; לא ניתנה לבית הספר האפשרות לבחור את היועץ הארגוני; ריבוי יועצים ארגוניים ואחרים הפועלים בבתי-הספר; חוסר סנכרון בין תהליכי התפתחות ארגונית לבין דרישה לתפוקות מוגדרות 'כאן ועכשיו'; וכן חוסר תיאום מספק בין היועצים הארגוניים לבין היועצים הכלכליים).

בנוסף, עלו ציפיות סותרות מתפקיד היועץ הארגוני: מתח מובנה בין ייעוץ לבין הטמעה, מתח מובנה בין הייעוץ כמרחב 'פרטי' מוגן לבין היות היועץ 'זרוע' של המנהלת, מסרים סותרים מהגורמים האחראים על היועצים בציפייה שייצרו תהליכי עומק לבין דרישה לתוצרים קונקרטיים וכן חוסר הבנה של התפקיד היועץ בקרב מנהלי בתי-ספר והיועצים עצמם.

מומלץ להעמיק את ההסברה אודות הפוטנציאל הגלום בייעוץ ארגוני, ולאפשר גמישות ובחירה למנהלי בתי-הספר בנוגע לצריכת הייעוץ הארגוני. עוד מומלץ למקד את מאמצי בית הספר סביב תכנית התערבות אחת, ולזמן ממשקי עבודה בין היועצים הארגוניים ליועצים הכלכליים.

3.3. הייעוץ הארגוני מול הרשויות המקומיות:

מהראיונות עולה כי תפקיד היועצים הארגוניים ברשויות המקומיות מתמקד בסיוע למנהלי אגפי חינוך לזהות את האפשרויות לחיבור בין הגורמים ובהתמודדות עם סוגיות מהותיות כגון תכנון מהלכים ואיתור ערוצי השפעה אפשריים, בתוך הרשויות המקומיות ועם גורמים חיצוניים כמו המנהלת והמחוז. היועצים משמעותיים גם בהכנה לוועדות המלוות. היועצים הארגוניים מדגישים את הסיוע למובילי החינוך בעיר בהבנת חשיבות השקיפות והתכנון כחלק ממנהל בריא ותקין.

בחלק מן הרשויות הביעו שביעות רצון מסיוע היועץ הארגוני. ברשויות אחרות עלה הרושם כי אמנם מערך הייעוץ הארגוני מנסה להעניק ליווי משמעותי לרשות, אולם מכסת השעות מוגבלת ומונעת ליווי משמעותי יותר. בסך הכל נראה כי ברוב הרשויות המקומיות, השפעת היועצים הארגוניים לא הייתה מספיק משמעותית, משום שהיועצים לא היו מספיק מיומנים או שלא היו מצויים בצרכים הייחודיים של הרשות.

3.4. הייעוץ הארגוני בתווך שבין בתי הספר לבין הרשויות המקומיות:

הצלחת המהלך של הניהול העצמי תלויה בעיצוב מחדש של מערך היחסים בין בתי הספר לרשויות המקומיות ולפיקוח. מהרצאות משתקפת מחד תרומה ועשייה מקדמת של היועץ הארגוני ומאידך עולים חסמים משמעותיים. נראה כי הניסיון של חלק מהיועצים לספק במקביל מענה גם לבתי-הספר וגם לרשות המקומית הוליד קשיים לא מעטים מבחינת בניית יחסי האמון מול היועץ. בנוסף, ליועצים היה לעתים קושי לגשר בין התרבות הארגונית בקרב אנשי החינוך לבין זו של בעלי התפקידים ברשויות המקומיות (דבר שבלט יותר במגזר דוברי הערבית).

כדאי לזקק את תפקיד היועץ הארגוני כגורם שמזמן תהליכי חשיבה ארגוניים מעמיקים, להבחין בינו לבין תפקידי הטמעה וכן לעודד בניית מרחב ייעוצי כמרחב אינטימי ומוגן. עוד עולה כי יש להרחיב את הקצאת הייעוץ הארגוני מעבר ל-25 שעות שנתיות, ולהפעיל גם בשנה ראשונה וגם בשנייה עבור מי שמעוניין בכך.

3.5. הייעוץ הארגוני מול המפקחים הכוללים

מהרצאות עולה כי התקיימו מעט מאוד מפגשים, אם בכלל, בין היועצים הארגוניים למפקחים הכוללים. המפקחים הכוללים מביעים צורך בליווי וטוענים שהם מרגישים חוסר וקיפוח בהקשר זה. מנגד, עלו טענות שהמפקחים הכוללים אינם מתפנים ללמידה ולהשתלבות בניהול העצמי.

מומלץ מאוד להרחיב את מערך הליווי והכשרה של היועצים הארגוניים מול המפקחים הכוללים ובמסגרת זו להגדיר עם המפקחים את תפקידם ולסייע להם בעדכון תפקידם.

לסיכום, נראה כי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי יותר מנהלים ומזכירות קיבלו הכשרה בניהול עצמי וחשים יותר תרומה מההכשרה בהשוואה לבתי ספר וותיקים. ניכר כי המנהלת מהווה גוף משמעותי במעבר לניהול עצמי ובסיוע להתמודדות עם קשיים, בייחוד מול הרשויות המקומיות. גם בשנת היישום השנייה ניכר כי המפקחים הכוללים עדיין מרגישים בצד ואינם מקבלים מספיק הכשרה וליווי, למרות שבמנהלת שמו כמטרה לשנות את מידת המעורבות של המפקחים במהלך ולמצבם כמובילים. מרבית המנהלים מדווחים כי לוו על ידי המנהלת אולם רק מחציתם העריכו את תרומת הליווי להטמעת המהלך כרבה. קיימת ציפייה של המנהלים לליווי יותר אישי מצד המנהלת.

הליווי של היועצים הכלכליים משמש יותר בתי ספר חדשים בניהול עצמי בהשוואה לבתי ספר וותיקים ונראה כי במרבית בתי הספר הם מעורבים בהתנהלות התקציבית. היועצים הכלכליים פעלו בעיקר מול הרשויות המקומיות ובתי הספר ושאו לשמש כיועצים ומנחים ולא כמבקרים. לא פעם הם מהווים גורם מתווך בין הרשויות לבתי הספר ובנוסף הם מעורבים במתן ידע וכלים בניהול תקציב ובבניית תכנית עבודה מקושרת תקציב כמו גם בהדרכה בתוכנות הרלוונטיות ובכלל. הצורך בליווי וייעוץ כלכלי עולה מגורמים ברשות ומבתי הספר ונראה כי יש צורך בהגדלת המשאב בבתי ספר חדשים גם בשנת היישום השנייה. בבתי ספר וותיקים לעומת זאת עולה פחות צורך בליווי נוסף.

מרבית בתי הספר לוו ביועץ ארגוני ונראה כי ליועצים הארגוניים חלק חשוב בהובלת השינויים וההתארגנות מחדש של בתי הספר בעקבות המעבר לניהול עצמי. נראה כי בבתי ספר חדשים בניהול

עצמי היועצים משמעותיים יותר הן להתנהלות הפדגוגית והן להתנהלות התקציבית בעוד בבתי ספר וותיקים מעורבותם מצומצמת יותר בעיקר להיבטים הפדגוגיים. עם זאת כחמישית מהמנהלים ציינו כי היועצים אינם מעורבים כלל בהתנהלות בית הספר. נראה כי לצד מנהלים הרואים את התרומה שבייעוץ הארגוני, יש לא מעט מנהלים שאינם פנויים לתהליך או שמודעים מאוד למגבלות בייעוץ המוצע כגון מיעוט שעות, ריבוי יועצים, יועצים שאינם מכירים מספיק את המערכת וכדומה. ברשויות עולה הדואליות כאשר לצד תהליכים משמעותיים שביצעו היועצים בחלק מהרשויות, ברב הרשויות השפעתם אינה משמעותית מספיק בעיקר בשל מיעוט השעות אך גם בשל היעדר מיומנות של היועצים.

לקריאה נוספת ולפירוט הממצאים ראה: "מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השנייה (תשע"ג); פרק רביעי: מערך ההכשרה והליווי להטמעת הניהול העצמי"

פרק חמישי: טביעת הרגל של מהלך הניהול העצמי

ושביעות הרצון ממנו

בפרק זה ננתח מהי טביעת הרגל שהותיר מהלך הניהול העצמי בשנת היישום השנייה בהתאם לממצאים שהוצגו עד כה תוך התמקדות בחמשת יסודות הניהול העצמי. בנוסף נציג את הממצאים בנוגע לשביעות הרצון מהמהלך.

1. טביעת הרגל של הניהול העצמי: הטמעת יסודות הניהול עצמי

1.1. מיקוד שליטה פנימי:

תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) מגדיר בית ספר בניהול עצמי כבעל מיקוד שליטה פנימי כאשר הוא פועל מתוך הכוונה עצמית ומאמץ עקרונות ותהליכים לניהול עצמי פדגוגי, כלומר: בית הספר מפתח ומנסח תפיסת עולם חינוכית, מגבש סדרי עדיפויות, בונה תכנית עבודה מקושרת תקציב, מתאים את שיטות ההוראה, את שיטות ההערכה ואת הזדמנויות הלמידה למציאות הבית ספרית, ומפנה את המשאבים המתאימים ליעדים שהגדיר⁴⁴.

מיקוד שליטה פנימי הוא יסוד מרכזי בניהול העצמי הנוגע כמעט לכל היבט בהתנהלות בית הספר בניהול עצמי. מרואיינים רבים בהם פגשנו במסגרת מחקר הערכה זה דיברו על עקרון מיקוד השליטה הפנימי בהתנהלות בתי הספר כאידיאל שיש לשאוף אליו, וכאחת מהמטרות העיקריות של מהלך הניהול העצמי. על כך שמענו מנציגי המנהלת, מפקחים כוללים, מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות ויועצים ארגוניים.

בדוח הערכת היישום בשנה הראשונה (תשע"ב) נכתב כי בעקבות המעבר לניהול עצמי מתחזקת תחושת מיקוד השליטה הפנימי של בתי הספר, אולם היא עדיין חלקית, בשלבים ראשונים של התהוות, וזקוקה לעוד זמן של הבשלה וביסוס; עלתה ציפייה שעם הטמעת הניהול העצמי וצבירת הניסיון בהיבטים הכלכליים-תפעוליים, תתחזק גם תחושת המנהלים לגבי מיקוד שליטה פנימי.

הנתונים הכמותיים מעידים כי המעבר לניהול עצמי הוביל לעלייה במידת הגמישות הפדגוגית, כאשר יותר ממחצית המנהלים (כ-60%) והמורים (כ-57%) מדווחים על עלייה במידת הגמישות הפדגוגית בעקבות המהלך. יותר ממחצית המנהלים (כ-62%) מדווחים על עלייה בהיקף היוזמות הפדגוגיות בבית הספר ובסך הכל מרבית המורים (73%) והמנהלים (62%) מדווחים על שביעות רצון גבוהה ממידת הגמישות הפדגוגית בבית הספר. בנוסף, מרבית המנהלים (כ-70%) והמורים (כ-65%) מדווחים על שינוי לטובה ביכולת בית הספר לענות לצרכי התלמידים בעקבות המעבר לניהול עצמי.

כאשר נשאלו על תחושת השליטה שלהם, עולה כי למנהלים מיקוד שליטה גבוה בכל הנוגע להתנהלות הפדגוגית בבית הספר. כך מרבית המנהלים (80%-90%) חשים כי תחומים שונים תלויים בהם במידה רבה עד רבה מאוד כגון: הישגים בתחומי הדעת השונים, צמצום פערים בהישגים בין

⁴⁴ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 21

התלמידים, מענה לכל תלמיד בהתאם לצרכיו, רמת מוטיבציה של תלמידים ורמת האלימות בבית הספר. לעומת זאת מבחינת הרכב צוות ההוראה, רק כמחצית מהמנהלים השיבו כי התחום תלוי בהם במידה רבה עד רבה מאוד, כאשר חמישית ממנהלי בתי הספר החדשים חשים כי הטיפול בתחום כלל אינו תלוי בהם.

עם זאת, התמונה המשתקפת בראיונות ביחס למערך היחסים המאפשר את האוטונומיה הבית ספרית ועמה את תחושת מיקוד השליטה הפנימי מורכבת יותר. מניתוח הנתונים בשנת היישום השנייה (תשע"ג) נראה כי היכולת לשמור על המרחב האוטונומי של בתי-הספר ביחסיהם עם הרשויות המקומיות הינה משימה מורכבת הדורשת תחזוקה ותשומת לב הדוקה כתוצאה ממגוון של גורמים וכוחות: מהדאגה לאיכות החינוך והרצון להשפיע הקיימים ברשויות מקומיות רבות; מהמתח בין הסמכות הבית ספרית לאחריות המשפטית הרשותית; ומכך שהגדרת תחומי האחריות בין הרשויות המקומיות לבתי-הספר לא הושלמה ומצויה עדיין בתהליכים של בירור ומשא ומתן, תוך שהיא נושאת על גבה שותפויות והסדרים היסטוריים הדורשים פירוק והרכבה מחדש. בחלק מהרשויות המהלך מצליח, בתי הספר מתנהלים בצורה אוטונומית, היחסים עם הרשות המקומית טובים והרשות תורמת בצורה משמעותית לקידום החינוך. עם זאת רשויות אחרות מצויות בתהליכי הטמעה שבריריים הדורשים עוד ביסוס ושמירה הדוקים.

כפי שעלה בשנת היישום הראשונה, בהינתן הדרישות הפורמאליות של מסמך המתנ"ה בנוגע לתכנית הלימודים, גם בשנת הלימודים תשע"ג נמצא כי בתי-הספר ובראשם המנהלים חשים שסמכויותיהם מצומצמות וחופש הפעולה שלהם מוגבל ומכאן גם תחושת מיקוד שליטה פנימי מצומצמת בכל הנוגע לתכנית הלימודים; מיקוד שליטה פדגוגי פנימי של בתי הספר בא לידי ביטוי בעיקר בהפעלת יוזמות ופרויקטים חינוכיים מקומיים ובניית תכניות ייחודיות בית-ספריות לשיפור ההישגים והאקלים.

העדויות השונות שהצטברו במחקר מלמדות על כך שלמרות השינוי שנוצר בעקבות המעבר לניהול עצמי, בתי ספר רבים עדיין אינם מצויים בקדקוד משולש היחסים הכולל את הרשות המקומית ומשרד החינוך, אך ישנה התקדמות בנושא זה. נראה כי החזון בדבר מעמד ומקומם המרכזי של בתי הספר עוד צריך להתבסס בקרב בעלי תפקידים שונים במערכות התומכות ובקרב מנהלי בתי הספר עצמם, באמצעות הכשרה וטיפול בלתי פוסקים. סוגיה נוספת הקשורה במרחב התמרון הבית ספרי ובמיקוד השליטה הפנימי נוגעת להשכרת מתקני בית הספר, אשר נכון לנקודת זמן זו נמצאה מוגבלת מאוד במרבית הרשויות המקומיות. נראה כי בנושא זה לא חלה התקדמות בהשוואה לשנת היישום הראשונה.

נראה כי הנושא אשר עלה גם בשנת היישום הראשונה, של השארת חלק מהמשאבים בידי הרשות כאמצעי שליטה וקידום סדרי עדיפויות של הרשות המקומית בבית הספר עולה באופן נרחב יותר בשנת היישום השנייה. היבט זה מחליש את כוחו של בית הספר להתמקד בצרכיו ובהחלטותיו. לכך נוסיף כי למנהלי בתי הספר כמעט ואין מעורבות והשפעה בקביעת 'סל התלמיד' הנוגע ישירות לתקציב בית ספרם ולצרכים שלהם – החלטות אלה נתונות בידי נציגי משרד החינוך והרשות המקומית בשיתוף יועצים כלכליים מקצועיים.

1.2. ביזור והאצלת סמכויות

על פי תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), בית הספר בניהול עצמי נועד להעצים את מקומו ואת סמכויותיו של מנהל בית הספר ושל הצוות החינוכי. בית הספר מאמץ גישה ביזורית אשר מתבטאת בתרבות הארגונית ואשר משפיעה על כלל רכיבי הארגון, בין היתר, על אופי מסגרות הפעולה שלו, על תהליכי קבלת ההחלטות, ועל ניהול המשאבים העומדים לרשות בית הספר⁴⁵.

שיתוף צוות בית הספר בקבלת ההחלטות, בקביעת המטרות וסדרי העדיפויות וביישום תכניות העבודה דורש חשיבה מעמיקה בכל הקשור לכלים, לפלטפורמות הארגוניות ולפיתוח מקצועי הדרוש לצוות החינוכי של בית הספר. מודל זה צפוי להעצים את הצוות החינוכי ולהעלות את רמת המוטיבציה ואת תחושת המסוגלות והיצירתיות.

בדוח לשנת תשע"ב עולה מבחינת האצלת סמכויות, כי הדבר עדיין אינו מתרחש בפועל ועדיין לא רואים האצלת סמכויות למורים. עם זאת רבים מהמנהלים תיארו התחלה של שינוי במערכת היחסים של המנהל עם צוות המורים כאשר המנהל יכול לאפשר למורים ליזום ולהשפיע יותר על תכניות הלימודים, כי יש לו תקציב פנוי למימוש התכניות.

מהנתונים הכמותיים עולה כי מרבית המורים (74% מהמורים בבתי הספר החדשים ו-81% מהוותיקים בניהול עצמי) דיווחו כי הם חשים אוטונומיה בעבודתם בבית הספר במידה רבה עד רבה מאוד, כאשר למעלה משליש מהמורים דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה הם חווים יותר אוטונומיה בעבודתם. לעומת זאת, פחות ממחצית מהמורים (46% בבתי הספר החדשים ו-42% בבתי הספר הוותיקים בניהול עצמי) דיווחו כי הם חשים שותפים במידה רבה עד רבה מאוד בקבלת ההחלטות בבית הספר. אם כי כשליש מהמורים (34% חדשים ו-39% וותיקים בניהול עצמי) דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה הם חשים שותפות רבה יותר בקבלת ההחלטות בבית הספר. כשליש מהמורים בבתי הספר החדשים בניהול עצמי דיווחו כי כלל לא היו שותפים בגיבוש תכנית העבודה מקושרת התקציב. האחוז המקביל בבתי הספר הוותיקים אף גבוה יותר ועומד על 45% מהמורים. ורק חלק מהמורים (20% מהמורים בבתי הספר החדשים ו-11% מהוותיקים בניהול עצמי) דיווחו כי מאז המעבר לניהול עצמי במתכונתו החדשה סוגיות תקציביות נידונות באופן שוטף בישיבות בית הספר. רק עשירית מהמורים מדווחים על תקציב שמוקצה להם ו-30% מהמורים השיבו כי אמנם לא ניתן להם תקציב ייעודי, אך קל להם יותר לקבל תקצוב מהמנהל ליוזמות המועלות על ידם.

גם במחקר האיכותני, העדויות שהתקבלו מבתי הספר והרשויות המקומיות בשנת היישום השנייה אינן חד משמעיות: בחלק מהמקומות כלל לא הייתה הכרה בקשר שבין מהלך הניהול העצמי לבין תפקיד המורים בבתי הספר ושל ביזור סמכויות; במקומות אחרים דווח על התקדמות מסוימת בהבנת העיקרון שטרם באה לידי ביטוי בפעולות מעשיות; עם זאת, בחלק מבתי הספר והרשויות המקומיות דווח על כך שהמנהלים נוהגים לבזר ולהאציל סמכויות לצוות החינוכי שלהם, ואף מעבירים תקציבים לניהול עצמי של רכזים ומורים בבתי הספר. עולה כי בתי ספר וותיקים בניהול עצמי, המיומנים בניהול

⁴⁵ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 23

הכלכלי-תפעולי של בית הספר, פנויים או בשלים יותר מבתי ספר חדשים בניהול עצמי, להתמודד עם השינוי הארגוני הנדרש מיישום העיקרון של ביזור והאצלת סמכויות.

1.3.1. אחריותיות

בתלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) מוגדר כי בית ספר בניהול עצמי, בהיותו ארגון עצמאי, מגביר את אחריותו ומחויבותו לתהליכים ולתוצרים החינוכיים שלו ומטמיע אחריותיות בהתנהלותו היום יומית. הניהול העצמי מחדד את ההלימה בין הסמכות לאחריות ומדגיש את מחויבות בתי הספר ל"אחריותיות" (Accountability): אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון. כעומק האוטונומיה והסמכות שניתנת לבית הספר, כך עומק האחריות של בית הספר לעשיית שימוש הולם וראוי באוטונומיה ובסמכות שניתנת להם.⁴⁶

בדוח לשנת תשע"ב צוין כי חלקים מרכזיים במימוש האחריותיות אינם מיושמים - עלתה תחושה שאין יישום של מגגנוני הערכה ומעקב והיעדר מרכיבים של שכר ועונש בהתנהלות המנהל עצמו ובניהול כוח אדם. עלתה ביקורת על כך שבפועל מי שמצליח אינו זוכה בתגמול, בהכרה ובהערכה, ומנגד, מי שנכשל ממשיך בתפקידו כרגיל.

בשנת היישום השנייה (תשע"ג) קשה להצביע על מידת היישום של עיקרון האחריותיות בדרגים השונים של התרבות הארגונית במערכת הסובבת את בתי הספר, או בבתי הספר עצמם - אם כי הוא נתפס כאיזשהו אידיאל או עיקרון מארגן שיש לשאוף אליו, והאמור להיות נלווה לניהול העצמי. העדויות לעקרון האחריותיות אינן חד משמעיות, ותלויות בפרשנות סובייקטיבית של המתבונן.

ועדיין, רבות העדויות לכך שעקרון האחריותיות עוד לא ממומש בצורה מלאה בנוגע לתפקיד המנהל, אם משום שמנהלים רבים עוד לא מממשים תפיסת תפקיד רחבה זו, ואם משום שהמערכות התומכות בסביבתם לא מאפשרים להם זאת.

לגבי האחריותיות של המורים, הרי שהנתונים הכמותיים מצביעים על מערך סדיר למדי של הערכה, כך 86% מהמורים בבתי הספר החדשים ו-78% מהמורים בבתי הספר הוותיקים דיווחו כי מתבצע תהליך הערכה מסודר של עבודתם בבית הספר. ביחס לשימוש שנעשה בממצאי ההערכה, כ-90% מהמורים השיבו כי ההערכה משמשת לגיבוש תכנית פעולה עם המורה ולמעלה ממחצית מהמורים דיווחו כי הערכת המורים משמשת לשינוי תחום האחריות למורה. נראה כי בבתי ספר חדשים בניהול עצמי הערכת המורים משמשת יותר להפעלת סנקציות או תגמול (כגון קידום בדרגות או קביעות) בהשוואה לבתי ספר וותיקים (42% לעומת 32% בהתאמה) כחמישית מהמורים ציינו כי ההערכה משמשת למתן משוב, להעצמה ולחיזוק המורה.⁴⁷

עם זאת, כפי שצוין ביחס למיקוד שליטה פנימי, הרי שנושא האחריותיות בהקשר של ניהול כח האדם מוגבל כאשר רק כמחצית מהמנהלים חשים שיש להם השפעה רבה על הרכב צוות ההוראה וחמישית ממנהלי בתי הספר החדשים חשים כי נושא זה כלל אינו תלוי בהם.

⁴⁶ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 25

⁴⁷ קטגוריה זו נוצרה על רקע ריבוי ההתייחסויות של המשיבים במסגרת אפשרותם להשיב "מטרה אחרת", בנפרד מהקטגוריות המוצעות. לו זו הייתה קטגוריה בפני עצמה בשאלון סביר להניח שאחוז המדווחים כן היה גבוה משמעותית

בנוסף, הוועדות המלוות שאמורות להוות ביטוי לאחריותיות של בתי הספר מצויות בשלבים ראשוניים של התארגנות והתמסדות כאשר עדיין ניתן לזהות קשיים מהותיים הבולמים את התמסדותן.

1.4. התפיסה והיישום של בית הספר כארגון לומד

בתלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) מוצג בית הספר כארגון לומד כבית ספר העוסק בלמידה ארגונית מתמשכת, יוצר תרבות של צמיחה, שאיפה להתמקצעות, מומחיות וקידמה⁴⁸

מדוח הערכה לשנת תשע"ב נראה כי לא הופעלו באופן מלא, ולעיתים לא הופעלו כלל, הכלים שנועדו לתמוך ולאפשר התפתחות של תרבות למידה וביניהם שעות להכשרה פנים בית ספרית, שובר ההדרכה ושעות המומחים. עוד עלה כי המרואיינים לא הפנימו את נושא בית הספר כארגון לומד כנושא מהותי לניהול העצמי.

מהנתונים הכמותיים בשנת היישום השנייה עולה כי מרבית מנהלי בתי הספר (70% ממנהלי בתי הספר החדשים ו-80% מהוותיקים) עושים שימוש בשובר הדרכה בבית הספר. 40% ממנהלי בתי הספר החדשים השיבו כי הם שבעי רצון מההדרכות שבוצעו בהשוואה ל-61% ממנהלי בתי הספר הוותיקים. המנהלים והמורים הביעו בשיעורים גבוהים במיוחד (80%) את התרשמותם החיובית מההשתלמויות שנערכו בבתי הספר במהלך השנה.

גם הראיונות האיכותניים שקוימו בשנת היישום השנייה (תשע"ג) מצביעים על תהליכי למידה פנים בית ספריים, אם כי קשה ליחסם למעבר לניהול עצמי. ישנו שיתוף ידע בין גורמים שונים בתוך בית הספר וכן בין בתי ספר שונים ונראה כי העיקרון של בית הספר כארגון לומד נתפס כמקדם תרבות של פיתוח חשיבה וטכניקות ההוראה דבר שמביא לאיכות הוראה גבוהה יותר. היועצים הארגוניים נתפסים כמשמעותיים להבהרה ויישום עיקרון זה.

1.5. יחסי בית-ספר סביבה (הורים וקהילה)

בתלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג) נכתב: כי 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 בקהילה⁴⁹

בדוח לשנת תשע"ב, הטמעת היסוד יחסי בית ספר - סביבה עלתה כסוגיה שולית במהלך הניהול העצמי. נכתב כי יסוד זה לא ממש בא לידי ביטוי, והוא עורר בעיקר חששות. יחד עם זאת צוין בדוח כי במקרים שבהם קיימים קשרים טובים בין בית הספר לבין הקהילה, המנגנונים של הניהול העצמי תורמים לקשר ובית הספר נתרם ממנו.

מההערכה בשנת היישום השנייה (תשע"ג) עולה כי מעל שני שליש מהמנהלים דיווחו על הרחבה כלשהי של מעגל השותפים בעשייה הבית ספרית. מבין אלו שדיווחו על הרחבה, מעל 70% מדווחים שגורמים ברשות נוספו למעגל השותפים המעורבים בעשייה הבית ספרית, בעקבות המעבר לניהול

⁴⁸ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 24

⁴⁹ תלקיט המעבר לניהול עצמי (תשע"ג), עמ' 26

עצמי, וגם הדיווחים אודות הצטרפות ההורים גבוהים למדי (60% מהמנהלים). רוב המנהלים (מעל 70%) מדווחים כי מעורבות הגורמים הנוספים תורמת להתנהלות התקינה של בית הספר.

בראיונות עולה כי עדיין קיימים מקומות רבים בהם ההורים אינם מעורבים בין אם בשל העובדה כי המהלך עדיין בתחילתו ובין אם בשל התנגדות המנהלים שטוענים שאין לשלב את ההורים שכן ההתנהלות הכלכלית והפדגוגית אינה נוגעת להם. עם זאת עולה כי היותו של בית הספר עצמאי מבחינה כלכלית מאפשר לשיתוף הפעולה, כאשר קיים, להיות פרודוקטיבי יותר בשל הגברת השקיפות וחיזוק האמון בין הצדדים.

2. שביעות הרצון ממהלך הניהול העצמי

ככלל, ניתן לומר כי בשנת היישום השנייה לניהול העצמי קיימת שביעות רצון גבוהה, חוצה מערכות ארגוניות והגדרות תפקיד, מהרעיון ומהכוונות המוצהרות של מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי. קיימת הסכמה עם הרציונל והעקרונות של הניהול העצמי, ומיוחס לו פוטנציאל חיובי לקדם ולשפר את המערכת הבית ספרית – הן בהקשר להישגים לימודיים והן בהקשר לפיתוח והעצמת הצוות והאקלים החינוכי. עם זאת, אופנויות היישום של המהלך בשדה החינוכי – מציפות חסמים וקשיים בדרך.

שביעות רצון מהמודל הכלכלי: באופן כללי, נראה כי העברת הכספים למנהלי בית הספר מגבירה את שביעות הרצון בשל קיצור תהליכים וחופש פעולה שמאפשר מענה מיטבי לצרכים השונים. עם זאת, עולים עדיין לא מעט קשיים הנוגעים במיסוד תהליכי ניהול הכספים התלות המובנית ברשות והיעדר הבקורות אשר פוגמים בשביעות הרצון.

שביעות רצון מהשינוי המבני-ארגוני: עולה תמונה מורכבת בנוגע לשביעות הרצון מהמודל המבני-ארגוני וממיסוד משולש היחסים רשות מקומית, משרד החינוך ובתי הספר. קיימת שביעות רצון ביחס למטרתו, מטרת הדיאלוג והאינטגרציה בין הגורמים השונים אך במקומות שונים קיימים מתחים וכוחות שונים אשר פוגעים בשביעות הרצון.

שביעות רצון מהמודל הפדגוגי: קיימת שביעות רצון רבה מהאפשרות להרחבת האפשרויות והגמישות הפדגוגית בהתאם לצרכי התלמידים, אך מבחינת מימוש המודל הרי שבראיונות עולה תמונה מורכבת המעידה על שביעות הרצון שכן קיים פער בין התיאוריה למציאות ובמקומות רבים המודל עדיין לא יושם.

שביעות רצון ממעבר בית הספר לניהול עצמי: רובם המכריע של המנהלים (88%), המזכירות (75%) והמורים (82%) תומכים במעבר בתי הספר לניהול עצמי בין אם במתכונתו הנוכחית או במתכונת שונה. רובם הגדול של משתתפי המחקר שבעי רצון במידה רבה עד רבה מאוד ממעבר בית ספרם לניהול עצמי במתכונתו החדשה. 75% מהמנהלים ומהמזכירות השיבו כי הם שבעי רצון במידה רבה עד רבה מאוד ממעבר בית הספר בו הם מלמדים לניהול עצמי. המורים אף הם הביעו שביעות רצון גבוהה, אם כי בשיעור נמוך יותר (61%).

פוטנציאל השינוי בעקבות הטמעת הניהול העצמי: למעלה ממחצית מהמנהלים העריכו בכל התחומים הנדונים⁵⁰ כי הטמעת הניהול העצמי תוביל לשינוי לטובה עד משמעותית לטובה. השיעור הנמוך ביותר של מנהלים הצופים שינוי חיובי נוגע לתחום הקטנת הפערים בין בתי הספר (52% מהמנהלים), והתחום אשר זכה לשיעור הגבוה ביותר של הערכות לפוטנציאל שינוי חיובי (89% מהמנהלים) נוגע לראיה המערכתית-אינטגרטיבית של כלל העשייה הבית-ספרית. ניכר כי רמת הציפיות של מנהלי בתי ספר וותיקים בניהול עצמי נמוכה במעט מזו של מנהלי בתי ספר חדשים בניהול עצמי.

לסיכום, נראה כי יסודות הניהול העצמי התבססו מעט יותר במהלך שנת היישום השנייה (תשע"ג) בהשוואה לשנת היישום הראשונה, אך ניכר כי עדיין ישנה דרך ארוכה. נראה כי בנושא של **מיקוד שליטה פנימי** חלה התקדמות בביסוס מעמדם של בתי הספר במשולש היחסים עם הרשות ומשרד החינוך בהשוואה לשנת היישום הראשונה, וכן מבחינת היכולת לקדם יוזמות פדגוגיות. עם זאת, נראה כי עדיין יש תחושה של צמצום במרחב הגמישות בכל הנוגע לתכנית העבודה, כמו גם אמצעים שנוקטות רשויות על מנת לשמר את כוחן ואת יכולת ההשפעה שלהן על הנעשה בבתי הספר. בנוגע ל**ביזור והאצלת סמכויות**, נראה כי בחלק מבתי הספר כבר יש תחושה של יותר שיתוף ומעורבות בקבלת ההחלטות ובקידום יוזמות של מורים, אולם עדיין בתי ספר אלו אינם הרב. נושא **האחריות** גם הוא ממומש באופן חלקי, כאשר הקושי המרכזי, שעלה גם בשנת היישום הראשונה בנוגע להיעדר כח להפעיל סנקציות או תגמול, עדיין לא נפתר. בכל הנוגע ל**בית הספר כארגון לומד**, הנתונים הכמותיים והאיכותניים מצביעים על תהליכי למידה פנים בית ספריים, אולם קשה ליחס את אלו לניהול העצמי. ולבסוף בהתייחס ל**פיתוח יחסי בית ספר סביבה**, מרבית המנהלים מדווחים על גורמים ברשות והורים שנוספו למעגל השותפים. כמו כן היותו של בית הספר עצמאי מבחינה כלכלית מאפשר ככל הנראה לשיתוף הפעולה להיות פרודוקטיבי יותר. עם זאת בראיונות עולים לא מעט קשיים והתנגדויות של מנהלים לנושא של שיתוף הורים.

ביחס לשביעות הרצון ממהלך הניהול העצמי, הרי ששביעות הרצון הכללית גבוהה ומשתקפת הן בנתונים הכמותיים והן בנתונים האיכותניים. עם זאת, לאור הקשיים שנפרסו לאורך דוח זה, הרי שבנוגע למרכיבים השונים בניהול העצמי עולה תמונה מורכבת יותר.

לקריאה נוספת ולפירוט הממצאים ראה: "מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התכנית בשנת היישום השנייה (תשע"ג); פרק חמישי: טביעת הרגל של מהלך הניהול העצמי ושביעות הרצון ממנו"

⁵⁰ התחומים לגביהם נשאלו: האקלים הבית ספרי, טיב היחסים בין מורים לתלמידים, העשרת הידע של התלמידים, הישגי התלמידים, תגבור תלמידים מתקשים, איכות ההוראה של המורים, האווירה בצוות המורים, הכשרה והשתלמויות הצוות, הקטנת הפערים בין בתי ספר מרקע חברתי כלכלי שונה וראייה מערכתית אינטגרטיבית לכלל העשייה הבית ספרית

נספחים

טבלה 1: מאפייני בתי הספר בהם לפחות גורם אחד (מנהל, מזכירה או מורה) השיב על השאלון

מאפייני בתי הספר	בתי ספר	מנהלים	מזכירות	מורים
סה"כ משיבים	160 (100%)	127 (100%)	144 (100%)	467 (100%)
ותק בית הספר בניהול עצמי	ותיק	92 (57%)	82 (57%)	273 (58%)
	חדש	68 (43%)	62 (43%)	194 (42%)
מחוז	חיפה	112 (70%)	103 (72%)	332 (71%)
	תל אביב	48 (30%)	41 (28%)	135 (29%)
מגזר שפה	דוברי עברית	131 (82%)	118 (82%)	377 (81%)
	דוברי ערבית	29 (18%)	26 (18%)	90 (19%)
פיקוח (בקרב בתי"ס דוברי עברית)	ממלכתי	108 (82%)	100 (85%)	317 (84%)
	ממלכתי-דתי	23 (18%)	18 (15%)	60 (16%)
מדד טיפוח	נמוך (עד רמה 4)	59 (37%)	52 (36%)	168 (36%)
	בינוני (4 עד 7)	57 (36%)	52 (36%)	168 (36%)
	גבוה (7 ומעלה)	44 (28%)	40 (28%)	131 (28%)
גודל בית הספר	קטן (עד 300 תלמידים)	44 (28%)	37 (26%)	126 (27%)
	גדול (300 תלמידים ומעלה)	116 (72%)	107 (74%)	341 (73%)