

אוניברסיטת בר-אילן

**אוטונומיית מנהלי/ות בתי ספר תיכוניים וביזורה לצוות
המורים הבית ספרי בראייה בירוקרטית**

אירית הבדלי

עבודה זו מוגשת כחלק מהדרישות לשם קבלת תואר מוסמך בפקולטה
לחינוך של אוניברסיטת בר-אילן

תשפ"ב

רמת גן

תקציר

אוטונומיה בית ספרית היא תהליך של קבלת החלטות, מתן סמכות ואחריות, המועבר מדרג הניהול העליון לניהול המקומי, כלומר למנהלים/ות בתי הספר. תהליך זה נוצר בעקבות הרפורמות החינוכיות שמתרחשות בעשורים האחרונים בארץ ובעולם ובעקבות השינויים בהגדרת תפקידם/ן ההנהגתי, הניהולי והחינוכי של מנהלים/ות בתי הספר. מטרת האוטונומיה הבית ספרית היא לשפר את התנהלות בתי הספר ואת יעילותם בשלושה תחומים מרכזיים: פדגוגיה, תקציב ומשאבי אנוש. הן ההתנהלות והן טיב היעילות מותנות בסוג הברוקרטיה שאותה מכתיבות הבעלויות המופקדות על בתי הספר. בארץ יש שלוש בעלויות: משרד החינוך, הרשות המקומית ובבתי ספר מסוימים גם רשת החינוך. השימוש הנפוץ במונח "בירוקרטיה" נקשר לסחבת, לכללים נוקשים, לממונים אוטוקרטיים ולמעבידים מנוכרים ואדישים. עם זאת, לארגונים בכל גודל, כולל בתי ספר, יש מבנים בירוקרטיים והיררכיים מכיוון שהם זקוקים להליכים פורמליים מתוכננים למניעת כאוס ולקידום יעילות (Hoy & Sweetland, 2001).

מחקר זה, שעוסק באוטונומיית מנהלים/ות בתי ספר תיכוניים ובביזורה לצוות המורים הבית ספרי בראייה בירוקרטית, מתמקד בשלוש מטרות: (א) בחינת תפיסתם/ן של המנהלים/ות את תחומי האוטונומיה הבית ספרית שניתנו להם/ן; (ב) בחינת תפיסתם/ן של המנהלים/ות את השפעת האוטונומיה הבית ספרית על צוותי המורים שלהם/ן ועל התנהלותם/ן בשטח; (ג) בחינת תפיסתם/ן של המנהלים/ות את התנהלותם/ן מול הבעלויות השונות (משרד חינוך, רשות מקומית, רשת חינוך) לאור האוטונומיה הבית ספרית, כשכל המטרות הללו נבחנות בתחומי הפדגוגיה, התקציב ומשאבי האנוש לפי מודל הבירוקרטיה של הוי וסוויטלנד (Hoy & Sweetland, 2001): בירוקרטיה מאפשרת ובירוקרטיה מעכבת, שהורחבה במחקר הנוכחי לבירוקרטיה מעכבת – אוכפת נהלים ועוקפת נהלים.

עשרים מנהלות ומנהלים מבתי ספר תיכוניים ממלכתיים וממלכתיים-דתיים השתתפו במחקר איכותני זה, שהחל במדגם נוחות, והמשיך במדגם "גלגל שלג" באמצעות רשת חברתית ענפה. הראיונות שהתקיימו עמם/ן היו חצי מובנים, והממצאים נותחו לפי שיטת המחקר האיכותנית של קורבין ושראוס (Corbin & Strauss, 1998), ניתוח תוכן ומיון לפי נושאים וקטגוריות. בניתוחים אלו כל אחד מתחומי האוטונומיה: פדגוגיה, תקציב ומשאבי אנוש, נבחן לפי בירוקרטיה מאפשרת ובירוקרטיה מעכבת/עוקפת נהלים.

לפי ממצאי המחקר, התחומים שנמצאה בהם גמישות יחסית ביישום הנהלים וההנחיות של משרד החינוך, וניתנה למנהלים ולמנהלות אוטונומיה רבה יותר הם הפדגוגיה והתקציב. מהראיונות עולה כי בשנים האחרונות נעשים מאמצים במשרד החינוך לקדם את המערכת ולפתח בה תרבות ושיח של חדשנות ושל יזמות בתחומים אלו. עם זאת, המנהלים והמנהלות רואים במערכת החינוך הישראלית מערכת שעדיין מנוהלת באופן ריכוזי יתר על המידה על ידי משרד החינוך. ריכוזיות זו יוצרת סתירה בין המונח "אוטונומיה ניהולית וחופש הבחירה", שאינו מיושם הלכה למעשה בשטח, לרצון ליצור מערכת חינוך שוויונית המאפשרת צמצום פערים בחינוך.

בתחום הפדגוגיה עלה קושי גדול באכיפת הנהלים בנושאים "רגולציה מתישה ומילוי טפסים רבים..." וב"למידה מכוונת בגרורות". בתחום התקציב נמצאה גמישות יחסית באפשרות לניהול התקציב התוספתי, סל התרבות ותקציב המעטפת, אולם למרות הבירוקרטיה המאפשרת בתחום זה התקציבים המועברים על ידי משרד החינוך מועטים ביחס לנדרש ומגובלים מאוד. התחום שנמצא בעייתי ביותר מבחינת גמישות נהליו והנחיותיו הוא תחום משאבי האנוש, והנושא שהוגדר כבלתי אוטונומי בתחום זה הוא "פיטורי מורים" בשל

הריכוזיות הניהולית של משרד החינוך ובגלל התערבותם וכוחם הרב של ארגוני המורים שפועלים לעיתים ללא התחשבות במערכת.

המסקנות העולות מממצאים אלו הן שהאוטונומיה הבית ספרית הניתנת כיום למנהליות בתי ספר תיכוניים בארץ סלקטיבית, אינה מספקת, ומעלה את השאלה האם המונח "אוטונומיה" מתאים, שהרי קיים פער בין הרצוי למצוי, בין מדיניות משרד החינוך לאפשר אוטונומיה למנהלים/ות לבין ההלכה למעשה בשטח. עבודת המנהלים/ות כרוכה בבירוקרטיה מעכבת שאינה מאפשרת להם/ן למלא את עבודתם/ן נאמנה וברמה שאליה הם/ן שואפים/ות להגיע. מנהלים/ות אלו הנושאים/ות על כתפיהם/ן אחריות רבה לשלומם ולתפקודם של תלמידיהם/ן וצוותי ההוראה שלהם/ן, מצפים/ות ממערכת החינוך שתדע לתת בהם/ן אמון, להוקיר את פועלם/ן ותאפשר לאלו המעוניינים/ות באוטונומיה מלאה בכל התחומים: פדגוגיה, תקציב ובמיוחד, משאבי אנוש, ליישם זאת בבתי הספר שלהם/ן תחת פיקוח של משרד החינוך. בנוסף, מחויב שינוי ביישום המדיניות של משרד החינוך, הדוגלת בסיסמאות, כמו מתן אוטונומיה ניהולית למנהלים/ות, כשבפועל השינויים המתבקשים אינם קורים או מתרחשים באופן המקשה על המנהלים/ות לתפקד ומעמיק את הקיטוב הכלכלי-חברתי במערכת. יש צורך גם בשינוי בהגדרת תפקיד הפיקוח שיעודד את בתי הספר הללו לצמוח ולהצמיח בוגריות/ות מערכת חינוך המוכנים/ות לחיים אישיים ומקצועיים במאה ה-21, ויעודד אנשים איכותיים לקחת על עצמם את תפקיד ההנהגה החינוכית בבתי הספר.