

**המדיניות החינוכית ואסטרטגיות הניהול
של מנהלי בתי ספר על יסודיים בישראל
בעידן של תחרות הישגית**

חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"

מאת

ליזי שמעוני-הרשקוביץ

בית הספר לחינוך

הוגש לסנט של אוניברסיטת בר-אילן

תקציר

ברוח האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, בעשורים האחרונים עוברת מערכת החינוך הישראלית תהליך של ביזור במהלכו מועצמות סמכויותיהם של דרגי השדה. הממשלה מקצה משאבים להפעלתה של המערכת, מעודדת את כניסתם של מנגנוני השוק והתחרות ומפקחת כרגולטור על ביצועיה. כדי להבטיח את יעילותו של הביזור קבעו קברניטי מערכת החינוך בישראל כללי רגולציה וחיזקו את מנגנוני הבקרה והפיקוח הרגולטיביים המבוססים על הישגים ועל ניתוח תפוקות (יוסטמן ובוקובזה, 2010). בעידן הביזור, האחריותיות של דרג השדה הולכת וגדלה והיא מועצמת בעקבות דרישות השקיפות הניהולית וההישגית ודרישת הציבור לנשיאה ניהולית באחריות, להצלחה ולכישלון (זוהר, 2013; Au, 2007, 2011). תהליך זה מלווה בשכלול מתמיד של מנגנוני הרגולציה והבקרה, הכוללים מבחנים ממלכתיים סטנדרטיים ומבחנים בינלאומיים המתמקדים בעיקר הישגים כמותיים במקצועות הליבה, תוך הדגשה פחותה, למעשה אם כי לא להלכה, של היבטים ערכיים, חברתיים ותרבותיים.

התהליכים האמורים מעוררים ביקורת נוקבת, הולכת ומצטברת מגורמים שונים, בתוך המערכת ומחוצה לה על המכוונות היתרה להישגיות בלימודי הליבה, ומביאה לדיון ציבורי ער בשאלה בדבר האיזון בין התועלת והנוק שהם גורמים למערכת החינוך. הספרות מתארת ברובה דרכי עבודה פומביות פורמליות של מנהלי בתי הספר בסיטואציה הנדונה, אך לאחרונה עולות עדויות מחקריות ראשוניות המצביעות על התנהלויות בלתי פורמליות שלהם, שעוצמתן עולה לעיתים על הפורמליות והגלויות, המסיטות מגוון משאבים חינוכיים וארגוניים באופן לא מוצהר להצלחה במבחנים החיצוניים ולעמידה בטבלאות הליגה (זוהר, 2013; Au & Apple, 2010; Darling-Hammond, 2010; Elmore, 2004; Koretz, 2008; Mansell, 2007; Nichols & Berliner, 2007; Ravitch, 2010; Rothstein, Jacobson, & Wilder, 2008). ביסודה של עבודת מחקר זו עומד הרצון להבין את חוויית הניהול בתוך מערך מורכב זה, הן בזיקה ליחסי הגומלין של מנהל בית הספר עם סביבתו החיצונית והן מן הבית פנימה. זאת ועוד, נבחנות האסטרטגיות והדרכים בהן מנהלים מאזנים בין מחויבותם לדרישות הרגולציה והגורמים החיצוניים לבית הספר ובין השאיפות החינוכיות האוטונומיות שלהם המותאמות לצרכים הקהילתיים המקומיים.

שאלות המחקר כווננו לבחון כיצד תופסים המנהלים, בפרשנותם האישית, את תהליכי הדמוקרטיזציה, הביזור והרגולציה במערכת החינוך ואת המכוונות היתרה לתחרות הישגית, וכיצד הם מפרשים את מחויבותם לעמוד בדרישות המופנות אליהם תוך גיבוש המדיניות החינוכית הבית ספרית באמצעות אסטרטגיות הניהול הפורמליות והבלתי פורמליות הנקטות לצורך איזון בית הספר עם דרישות הסביבה החיצונית. שאלות המחקר מתייחסות גם להשלכות מנקודת מבטם של המנהלים על הפעילות הפדגוגית בבתי ספר ולאופן תפקודם בניהול הבית ספרי.

שיטת המחקר שנבחרה היא השיטה האיכותנית. ההחלטה לבצע את המחקר בשיטה זו נבעה מתוך הצורך להבין ולתאר את חווייתם של המנהלים ואת הפרשנות שהם נותנים לה במונחים שלהם ומנקודת מבטם. **משתתפי המחקר** הם מנהלים, מורים ובעלי תפקידים במשרד החינוך. 35 מנהלי בתי ספר רואיינו בראיונות עומק חצי-מובנים¹. הם מכהנים בבתי ספר שש שנתיים, ממלכתיים וממלכתיים דתיים מאזורים שונים בארץ, בחלוקה לארבעה מחוזות על פי הגדרות

¹ למרות שרוב המרואיינים היו נשים, נעשה שימוש בלשון זכר מטעמי נוחות.

במשרד החינוך. המנהלים נבחרו באופן אקראי או אקראי חלקית, כשאל חלקם הגעתי מתוך היכרות אישית ואל אחרים בעקבות המלצות או על פי הסכמה להתראיין במקומות יישוב מגוונים. כמו כן נמנו על המשתתפים 5 בעלי תפקידים בכירים במשרד החינוך וברשות (מנהל בכיר במטה, מפקח, מנהל מחלקת חינוך ובעלי תפקידים באגף התקן במשרד החינוך), שרואיינו בראיונות עומק חצי מובנים ו-40 מורים בחלוקה ל-4 קבוצות מיקוד (10 מורים בכל קבוצה), ובסך הכול, 80 מרואיינים. המחקר בחן את הסוגיה בהעמקה נוספת, באמצעות ניתוח תוכן של מסמכים ואיסוף ישיר של אינפורמציה ואימותה מהגורמים החיצוניים המשפיעים על בתי הספר.

ממצאי המחקר מציעים תובנות אחדות לגבי תפקיד הניהול הבית ספרי ומאירים את האתגרים העומדים בפני המנהלים, לנוכח השינויים המתחוללים במערכת החינוך בעולם ובישראל. להלן תמצית ממצאים ותובנות מהמחקר:

1. ניכר פער גדול בין האוטונומיה הניהולית המוצהרת, לדוגמה בעצם ההכרזה על "בתי ספר בניהול עצמי", לבין הפרקטיקה הניהולית היומיומית, בה ניכר חופש פעולה מוגבל למנהלים בתחום הפדגוגי והארגוני. הממצאים מטילים אור על היקפה המועט של האוטונומיה הפנים מוסדית.
2. תהליכי הדמוקרטיזציה, האחריותיות והגברת מנגנוני הפיקוח הרגולטיביים המבוססים על הישגים וניתור תפוקות תורמים להתפתחותה של תחרות בין בתי הספר ולמכוונות יתרה להישגיות. מנקודת ראותם של המנהלים, העמידה בתחרות הישגית הפכה לנושא מרכזי בסדר היום הבלתי פורמלי הבית ספרי הדוחק נושאים חשובים ומרכזיים אחרים.
3. ריבוי גורמים חיצוניים המופקדים על בית הספר או מצויים עימו ביחסי גומלין, הופכים את המנהל למשרתם של מספר אדונים (משרד החינוך, פיקוח מחוזי, רשות מקומית, הורים), ומולידים מורכבות רבה בהתנהלות המנהלים מולם. דרישות דיסהרמוניות מופנות אל מנהלי בתי הספר. חלקן מועברות באופן פורמלי וחלקן בהבנה בשתיקה, והן נתפסות על ידי המנהלים כמונעות מאידיאולוגיות ואינטרסים שונים. המנהלים משקיעים ממיטב זמנם במתן תשובות ובתמרון בין דרישותיהם של הגורמים החיצוניים ומתקשים לנווט בין שטף הדרישות הסותרות.
4. מנהלי בתי הספר כקובעי מדיניות מוסדית, בוחנים ומפרשים את האינטרסים והפוליטיקה החוץ והפנים ארגונית ומגבשים – ברוב המקרים עם עצמם בעיקר, אסטרטגיות הסתגלות יצירתיות כמו אסטרטגית גישור ואסטרטגית חציצה, במטרה ליצור התאמה בין הדרישות החיצוניות לתהליך המוסדי הפנימי המורכב.
5. הלחץ ההישגי של הדרגים הבכירים במערכת החינוך נובע מכך שהם עצמם נתונים ללחץ תחרותי. בעקבות זאת, המנהלים תופסים ומפרשים את הסביבה כתחרותית והישגית, וכמי ששופטת את הצלחתם הם על פי אמת מידה מרכזית זו. הדבר מגביל אותם מאוד ביכולת מימוש חזונו האישי, אותו היו רוצים לקדם, ומדגיש אצלם את הפער הגדול בין התפקיד הנדרש מהם בפועל ובין זה המוצהר רשמית שעמו הם מזדהים. הם סבורים שתפקידם מוסט מהובלת מערכת פדגוגית להובלת ארגון עסקי התואם כלכלת שוק.
6. המכוונות העודפת להישגיות ופרסום ההישגים בטבלאות ליגה מבנות את דפוס הפעולה של המנהלים. הם מבחינים בין הפן הפורמלי ההצהרתי, משמע אסטרטגיות ניהול פורמליות, לבין הפן הבלתי פורמלי והסמוי, קרי, אסטרטגיות הניהול הבלתי פורמליות.

כל מנהל נוקט בדרך איזון ייחודית בין שתי האסטרטגיות, בהתאם, לחזונו החינוכי, אישיותו והתנאים הסיטואציוניים, מה שמאפשר למנהלי בתי הספר לאזן בין הדרישות הפנימיות של בית הספר לאלה של הסביבה החיצונית.

7. בשל התחרות ההישגית המנהלים והמורים חשים פגיעה באיכות החינוך ועיקורו מתכנים חשובים. מקצוע ההוראה עוות, לטענתם, והפך ללמידה ממוקדת מבחן ואי מתן מענה הולם לתלמידים חלשים, המביאים לידי פגיעה בעקרון שוויון ההזדמנויות ומענה תואם לתלמידים ולקהילה הספציפית לבית הספר.

8. המנהלים מתארים ומביעים קושי בתפקיד הניהול הבית ספרי הן ברמה האישית-רגשית, ומדווחים על בדידות, נאמנויות סותרות, עומס רב ולחץ פיזי ונפשי הבאים לידי ביטוי בחייהם האישיים, והן בהיבט הארגוני מקצועי שבו הם חשים עומס בשל קושי בהתמודדות עם ביורוקרטיה ומנגנונים מסועפים, וקושי בפיתוח אסטרטגיות הסתגלות להתמודדות עם הסביבה. כל אלה, בצירוף התחושה שהם נעדרי אמון מצדן של המערכות המעסיקות אותם גורמים לשחיקה נפשית.

מוצעות **המלצות מעשיות** באשר לסוגיות מרכזיות שעלו בממצאים. אנחנו ממליצים על בחינה מחודשת של דגשי הפעולה של המנגנונים הרגולטיביים, מיתון הלחץ להישגיות ובדיקה של השפעת תהליכי הביזור, הרגולציה, והגורמים החיצוניים הרבים על האוריינטציה הלימודית, החינוכית והארגונית בבתי ספר על יסודיים. מוצע לפעול למיתון הקונפליקט בו מצויים המנהלים בין רצונם להביא לביטוי את החזון החינוכי שלהם ולהתאים את השירות שהם מספקים לצרכי הקהילה במסגרת הניהול המבוזר, ובין הדרישות הרגולטיביות. במסגרת זו מוצע לאפשר למנהל בית הספר אוטונומיה מוגברת דה פקטו הן בתחומים הפדגוגיים והן בתחומים הארגוניים. הממצאים מצביעים אף על הצורך בעדכון תכניות ההכשרה של המנהלים בזיקה למציאות הקונפליקטואלית בה הם מצויים תדיר בין הדרישות הקפדניות של הרגולטור לציפיותיהם האוטונומיות והקניית אסטרטגיות התמודדות יעילות עם דואליזם זה.

המחקר תורם להבנה מערכתית מקיפה של תהליכי הגלובליזציה הניאו-ליבראלית, הביזור ומנגנוני הרגולציה בתרומתם ליצירת תחרות הישגית ולהתפתחותן של אסטרטגיות ניהול בלתי פורמליות דומיננטיות מאוד בבתי הספר.