

האוניברסיטה העברית בירושלים
המכון לחקר הטיפול בחינוך

מקצוענות ודמוקרטיזציה: תמורות וצרכים במחלקות החינוך בשלטון המקומי

דוח מחקר

דצמבר 2008



מנהל המחקר: פרופ' גד יאיר
צוות המחקר: יעל שלו-ויגיסר
סמדר שוואט
אנה בילצקי

המחקר נעשה בסיוע משרד הפנים (מפעם מעלה אדומים), משרד החינוך, איגוד מנהלי מחלקות החינוך, והגיוינט – אלכ"א. תודה מיוחדת לגבי אסתר בר-נתן על הובלת המהלך והכוונתו לאורך השנה כולה. תודה גם שלוחה ליוחאי דמרי מאיגוד מנהלי מחלקות החינוך על הסיוע הלוגיסטי בכל שלבי המחקר.

תוכן עניינים

| | |
|----|--|
| 3 | מבוא : מטרת הדוח ומבנהו |
| 4 | המעמד של מחלקות חינוך בשלטון המקומי..... |
| 4 | מאפיינים מבניים של מחלקות חינוך |
| 4 | 1. אי-בהירות ביחס לסמכות בחינוך |
| 5 | 2. בידוד מבני של מחלקות החינוך |
| 5 | 3. הנאמנות הכפולה של מנהלי מחלקות חינוך |
| 7 | 4. פוליטיקה ויציבות במחלקות חינוך |
| 8 | המחקר..... |
| | הממצאים |
| 8 | 1. תעודת זהות מקצועית |
| 10 | 2. הערכת תפקוד מחלקות החינוך – תחומי מנהל |
| 13 | 3. מדיניות החינוך ומימושה |
| 16 | 4. המבנה הארגוני של מחלקת החינוך |
| 18 | 5. יעילות אישית ותנאי עבודה במחלקות החינוך |
| 19 | 6. גורמים חיצוניים וקשיים בעבודה |
| 20 | 7. השתלמויות |
| | 8. איגוד מנהלי מחלקות החינוך ומשרד החינוך – הערכה והצעות לשיפור |
| 21 | 21 |
| 27 | ממצאים מראיונות העומק עם מנהלי מחלקות חינוך |
| 27 | מגמות עכשוויות |
| 27 | 1. התמקצעות ועיסוק נרחב בפדגוגיה |
| 30 | 2. דמוקרטיזציה ארגונית |
| 32 | מסגרת מושגית |
| 35 | הסכנות הטמונות במגמות העכשוויות |
| 38 | סיכום : |
| 40 | צמצום מחיצות והגברת סינרגיות במחלקות החינוך..... |
| 41 | שיתופי-פעולה אסטרטגיים : ניהול בסביבות מורכבות..... |

מבוא

מטרתו של מחקר זה לסייע למקבלי החלטות לגבש תמונה מקיפה בדבר תפקודן של מחלקות חינוך בשלטון המקומי מבחינת איכויות העבודה בתחום המנהל ומדיניות החינוך, בתחום ארגון מחלקת החינוך ויחסי-העבודה בה, מבחינת יעילות היחסים בין מחלקות חינוך לארגוני חוץ, ועוד. בנוסף לבירור מקיף של ההבדלים בין מחלקות חינוך בשלטון המקומי, מטרת המחקר לאתר רכיבים מרכזיים לשיפור איכות העבודה ופיתוח המנהיגות החינוכית בשלטון המקומי. באופן ספציפי יותר, מטרתו לסייע למקבלי החלטות להכריע בדבר תחומים שונים של הכשרת כוח-אדם ברמות ניהול שונות במחלקות חינוך בשלטון המקומי. מעבר לכך, מחקר זה מברר גם כיצד גורמים חיצוניים למחלקות החינוך מגבילים את כושרן לקדם את תחום החינוך ביישוב.

דוח זה איננו קורא לרפורמה רבתי במערכת החינוך בישראל. המחקר המשווה וחקרי-מקרה רבים הולילו אותנו למסקנה, כי גם בתנאים הנוכחיים ניתן לעשות צעדים משמעותיים ביותר לשינוי איכות מערכת החינוך. רפורמות כמו ביזור סמכויות ותקציבים לא תמיד הניבו את התוצאות שציפו מהן; ניסיונות לערוך שינוי מערכתי כולל לוקחים דור ואף יותר מכך, לא תמיד עם עדויות חד-משמעיות ביתרון השינוי, וטבעם של שינויים מעין אלו לעורר התנגדויות רבות (Sarason, 1996). לפיכך, הדרך בה נקטנו היא לתאר את המצב תוך הותרת שיקול-הדעת ביחס לסדרי-העדיפויות של פעולה לרמת המטה. מגמות השינוי בעשור האחרון – כפי שמשקפות מן הנתונים שלהן – מצביעות על העלאת רמת המקצועיות של מחלקות החינוך ועל דמוקרטיזציה רבה יותר בעבודתן. עם זאת, כפי שהדוח מראה, מנהלי מחלקות רבים חשים כי מגמות שיתופיות אלו מאתגרות אותם, ואלו הם התחומים המרכזיים שאיתם יש להתמודד בעתיד הקרוב.

הדוח מחולק לשלושה חלקים מרכזיים מרכזיים. חלקו הראשון מתייחס לחלוקת העבודה המסורתית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ומציג את המעמד של מחלקות החינוך בשלטון המקומי. בחלק השני הננו סוקרים את ממצאי המחקר הכמותי המשקף את הערכות מנהלי מחלקות החינוך בדבר תפקודן בתחומים שונים של מדיניות ועשייה. בחלק השלישי הננו מציגים ניתוח אנליטי יותר המתבסס על סדרה של ראיונות עומק עם קבוצה של מנהלי מחלקות חינוך.

המעמד של מחלקות חינוך בשלטון המקומי

מקומן של מחלקות חינוך בשלטון המקומי במערכת החינוך בישראל הוא בעייתי. אמת, למחלקות החינוך תפקיד מנהלי שאינו מוטל בספק. למעשה, מחלקות החינוך מספקות חלק ניכר מן התשתית לפעילות החינוך במקומן. יתירה מזאת, מחלקות החינוך במרבית היישובים מהוות גוף מנהלי בכיר, ועבור התושבים הן מהוות כתובת לכל סוגיות החינוך. גם ברמה הארצית למחלקות החינוך מקום משמעותי: מבחינה מעשית, בישראל פועלות כיום כ- 260 מחלקות חינוך. התקציב השנתי שלהן הוא רב, מועסקים בהן אלפי עובדים, והן משרתות כ- 4,000 בתי-ספר בכל הארץ. אולם בניגוד לנוכחות פורמלית זו, מחלקות החינוך בשלטון המקומי נפקדות בתחומים רבים הקשורים לחינוך. למעט יוצאי-דופן, למרבית מנהלי מחלקות החינוך אין זיקות-עבודה סדורות עם מטה משרד החינוך והתרבות או עם המחוז בו ממוקמת המחלקה. יתירה מזאת, באופן פרדוכסלי, לעיתים מחלקת החינוך ביישוב נמצאת ביחסים עדינים עם הפיקוח על בתיה"ס, כיוון שהם עיתים מחליפים סדרי-העבודה (ר"ל, הרשות מעונינת בפיקוח על בתיה"ס, בעוד הפיקוח מתעניין בטיוב החינוך). בסדרי-העבודה הנוכחיים, מחלקות חינוך רבות נפקדות מן הזירות בהן נדונים ענייני חינוך, ובהעדרן מן הדיון החינוכי וממסגרות קבלת-ההחלטות נוטה מעמדן השולי והבעייתי של רבות מהן להיות מונצח.

מאפיינים מבניים של מחלקות חינוך

ניתוח התכונות המבניות של המערכות בתוכן פועלות מחלקות חינוך יסייע לנו להסביר את תפקודן הנוכחי, כמו גם להציע המלצות לשיפור התנאים לחיזוק הממד החינוכי או התוכני ברשות המקומית. בסעיף זה נמנה ארבעה מאפיינים מבניים: (1) ניתוק ממערכת הסמכות בחינוך; (2) ניתוק מבני בין מחלקות החינוך; (3) מתח פנימי ברשות בין תפקוד מקצועי של מחלקת החינוך לבין אינטרסים פוליטיים וכלכליים של הרשות; (4) תפקוד בתנאים של בחירה ישירה של ראשי הרשויות. להלן נפרט כל אחד מן המאפיינים הללו, ונדון בהשלכותיהם לפיתוח מנהיגות חינוכית-מקצועית ברשויות המקומיות.

1. אי-בהירות ביחס לסמכות בחינוך

המעמד החוקי שנקבע למחלקות החינוך הציב אותן בעבר בגדר "משרתות הממלכה": עליהן להכשיר את התנאים הפיזיים לפעולת החינוך, לספק את כוח-האדם המנהלי והטיפול, הנדרש לסייע לפעולת החינוך הרגילה להתקיים, ובמקרים של חריגות, לטפל בבעיות באמצעות השירות הפסיכולוגי וקציני הביקור הסדיר. משימות אלו, כאמור, כרוכות במתן תשתית (הסעות, הצטיידות, שמירה, וכו'). אולם, המשימות הללו אינן באות לדי ביטוי בעבודת החינוך הרגילה, בלחם חוקה של העבודה השוטפת של בתי-הספר:

הוראה ולמידה. למעשה, עבור מרבית המורים וההורים, תפקידי הרשות הם "שקופים", או שאינם נראים.

יתירה מזאת, מבנה הסמכות הקבוע (בין באופן חוקי, בין בהסכמות, ובין בנורמות) במשולש שבין בתי-ספר, הרשויות המקומיות, ומשרד החינוך והתרבות (בעיקר הפיקוח) הגביל בעבר את סמכותן או יוזמותיהן של הרשויות המקומיות בבתי-הספר. חיבור רופף זה של מבנה הסמכות בא לדי ביטוי בכך שמנהלי מחלקות חינוך וראשי רשויות לא היו מיועדים באופן שוטף ביחס לתפקוד מערכת החינוך ביישובם (באמצעות מדדים הקיימים במאגרי משרד החינוך, כמו שיעורי הצלחה בבחינות המיצ"ב, שיעורי נשירה, קריטריונים להקצאת משאבים לבתי-ספר, וכו'). אולם התעצמות מגמות הביזור הביאו מחלקות חינוך מסוימות לעשות מעשה בתחום החינוך תוך הפיכתן למובילות בתחומים שבעבר רק משרד החינוך עסק בהם.

2. בידוד מבני של מחלקות החינוך

שלא כמו בתי-ספר (המאוגדים באזור פיקוח, רשות ומחוז), מחלקות החינוך חסרות מסגרת ארגונית כללית. אמנם, המרכז לשלטון מקומי מהוות את מסגרת-העל של הרשויות המקומיות, אולם מעמדו בתחום החינוך לא הביאו לבולטות מקצועית ניכרת בקרב מחלקות החינוך. כתוצאה מזאת, בכל מה שקשור לתחום המנהיגות החינוכית, ליוזמות ותכניות חינוכיות, מחלקות חינוך הן כמו אחיות תאומות שגרות בנפרד: תפקידיהן דומים, מעמדן החוקי זהה, אך הן מקיימות מעט קשרי-גומלין ביניהן. **הניסיון הנצבר במחלקות חינוך יזמיות אך בנדיר מועבר למחלקות חינוך אחרות** (הדרך העיקרית להעברה ניסיון היא באמצעות העברת מנהלי מחלקות חינוך מיישוב ליישוב). יתירה מזאת, מחלקות חינוך שונות אינן נכנסות לשיתופי-פעולה אסטרטגיים בתחומי החינוך (מה שנעשה בתחומים אחרים בצורת "אגד ערים").

3. הנאמנות הכפולה של מנהלי מחלקות החינוך

מנהלי מחלקות חינוך ניצבים בתווך בין נאמנויות סותרות. סוציולוגית, ניתן לאפיין את ניהול מחלקת החינוך כעמדה של "אמביוולנטיות סוציולוגית" (Merton, 1976). העומדים בעמדה זו נתונים ללחצים סותרים בו-זמנית. מוקד הנאמנות הכפולה נעוץ במתח שבין הצורך לנהל את מערכת החינוך באופן מקצועי, על-פי מדיניות משרד החינוך והתרבות ועל-פי מדיניות ארוכת-טווח של מחלקת החינוך, לבין הצורך הפוליטי להיענות לבקשות של האוכלוסייה. מבחינת יחסי-הכוח בתוך הרשות, המתח נעוץ בין מנהל/ת מחלקת החינוך לבין ראש הרשות, אותו מנחים (על-פי רוב, ובמיוחד סמוך לתקופת בחירות) שיקולים פוליטיים מקומיים. מתיחות זו באה לידי ביטוי במספר תחומים.

תחום מרכזי בחשיבותו הוא התחום התקציבי. מצד אחד, תפקידו וייעודו של מנהל מחלקת חינוך הוא להביא אל מערכת החינוך ביישובו את התקציב המרבי, המגיע לבתי-הספר והגנים על-פי הקריטריונים הנקבעים למימונם על-ידי משרד החינוך. מצד שני, לרשות המקומית אינטרס מבני (גם אם לא רצוני או נשאף) לעשות שימוש בתקציבי החינוך לכיסוי גירעונות במחלקות אחרות, או גירעונות הקשורים בעלויות עובדי הרשות. בתנאים הנוכחיים, בהם רשויות רבות הן גירעוניות, חלק משמעותי מתקצוב מערכת החינוך, המוזרם דרך הרשויות המקומיות איננו מגיע ליעדו. הנפגעים, כמובן, הם התלמידים, המורים ובתי-הספר. מנהלי מחלקות חינוך נמצאים, עם כן, בקונפליקט. בהיותם שכירי הרשות וכפופים לראשה, עליהם לשרת את האינטרסים המידיים של הרשות. אולם, בהיותם עובדי ציבור בחינוך, עליהם לדאוג למצות את הסכום המגיע לחינוך ביישוב, תוך הפחתת "המיסוי הפנימי" והשחיקה בתקציב במנגנונים המקומיים.

הנאמנות הכפולה של מנהלי מחלקות חינוך בולטת אף בתחום המחויבות המקצועית. מצד אחד, מנהלי מחלקות חינוך אמורים לדאוג למימוש מדיניות משרד החינוך והתרבות (אינטגרציה, מבחנים, וכו'), ובמידה ויש מדיניות יישובית ארוכת טווח ("תכנית אב לחינוך"), עליהם לנקוט את הצעדים המתחייבים למימושה, אף אם הם אינם פופולריים. מצד שני, מנהלי מחלקת החינוך כפופים לראש רשות שנבחר בבחירה דמוקרטית ישירה. מצדו, ראש הרשות מחויב לבחוריו, והוא יעדיף, פעמים, להיענות לבקשות ולחצים של הורים או גורמים פעילים אחרים, גם בניגוד לעמדה המקצועית של מנהל מחלקת החינוך. הקביעה כי עובדי מחלקת החינוך הם בגדר "פקידות משרתת" לציבור התושבים ביישוב היא נכונה מבחינה מהותית. מאידך, מחויבות המחלקה לספק שירותי חינוך, המנוהלים באופן מקצועי, ללא משוא פנים, גוברת, לעיתים, על הצורך להיענות ללחצים פוליטיים.

אמביוולנטיות זו מתמצית בניגוד שבין מקצועיות לשיקולים פוליטיים במתן שירותי חינוך. אמביוולנטיות זו איננה כרוכה באפליה או חוסר רצון-טוב בקרב גורם זה או אחר. טבעו של ארגון, שהעומד בראשו נבחר באופן דמוקרטי, להיענות לצורכי הציבור אף בניגוד לתכנון ארוך טווח (כל זמן שאין כאן ניגוד חוקי). כעובדי ארגון מעין זה, מנהלי מחלקות חינוך אינם יכולים למצוא מחסה מפני האמביוולנטיות. במידה ויפעלו אך ורק על-פי שיקול מקצועי, עשויים הם לאבד את מעמדם בתוך מבנה הסמכות ברשות המקומית. מאידך, במידה ויפעלו רק על-פי תכתיבים פוליטיים יאבדו הם את הלגיטימציה להם זוכים ממשרד החינוך והתרבות, מנהלי המחוזות, המפקחים ומנהלי בתי-הספר.

4. פוליטיקה ויציבות במחלקות חינוך

מאז אמצע שנות השבעים מתנהלים החיים הפוליטיים ברשויות המקומיות תחת עיקרון הבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות. הפעלת הבחירה הישירה חיזקה מאוד את הפוליטיקה היישובית על חשבון הפוליטיקה המפלגתית ברמה הלאומית, אך היו לה לעיתים תוצאות בלתי-מכוונות על תחום החינוך. מחד גיסא, עיקרון הבחירה הישירה חיזק את נושא החינוך ברשויות המקומיות, כדי כך שבמקומות רבים בארץ שיפור החינוך מהווה את אחד הנושאים המכריעים בשיקולי האזרחים כיצד להצביע ביום הבחירות. מאידך גיסא, המעורבות הרבה של פוליטיקה מקומית בתחום החינוך, ותחלופת מנהלי מחלקות חינוך כתוצאה מהבחירות ברשויות המקומיות, מקשה על עבודה מקצועית, תחת הנהגת מדיניות ברורה וארוכת-טווח.

המחקר

החלק הכמותני של המחקר מתבסס על שאלון בן 8 עמודים אשר מנהלי המחלקות התבקשו למלא ולהחזיר. השאלון כולל שנים עשר חלקים, שכל אחד מהם מכסה נושא או סוגייה בעבודתו של המנהל, ביניהם: פרטים כלליים על המנהל והמחלקה, יעילות אישית, הערכת תפקוד מקצועית ומנהלית של המחלקה, השתלמויות וכנסים מקצועיים, קשיים בעבודה ועוד (פירוט בגוף הפרק).

מתוך כלל השאלונים שנשלחו, הוחזרו 70, כלומר נסקרו כ-28.5% מקבוצת מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המוניציפליות בארץ. ההתפלגות המשיבים היא הבאה: רשויות מקומיות [25] ומועצות אזוריות [23]; של ערים [22], מהן 5 גדולות; רשויות במרכז ושרון [20], בדרום [11], בצפון [31], רב היישובים הערביים] ובהרי יהודה ושטחי יו"ש [8]; המגזר היהודי [52] והמגזר הערבי [18].

הדו"ח הסטטיסטי נעשה תוך ניתוח הנתונים והשוואתם לנתוני המחקר הקודם שפורסם בשנת 2000.¹

1. תעודת זהות מקצועית

כפי שמצביע המחקר הקודם וממצאי מחקר זה מחזקים עוד יותר, מרבית מנהלי מחלקות החינוך הגיעו לתפקידם מתפקידים רבים ושונים, אך רובם מתחום החינוך, ובעיקר מניהול בתי ספר. הוותק הכללי הממוצע הוא 23.6 שנים, לעומת 22.6 במחקר הקודם, ואילו הוותק הממוצע בתפקיד מנהל המחלקה הוא 8.1, לעומת 7.5 במחקר הקודם. 39.6% מהמנהלים ממלאים את התפקיד עד 4 שנים, 28.6% - 10-5 שנים, ו-32.8% מעל ל-10 שנים – אחוז גבוה בהרבה מהמחקר הקודם. באופן מפתיע, אם כן, תפקיד מנהל מחלקת החינוך – או תפקיד בכיר אחר בתוכה – הופך להיות תפקיד "סופני" עבור רבים בשלטון המקומי. רבים מתקבעים בתפקידים ("מסמר ללא ראש", נאמר בהקשר מסוים), והדבר מקשה, לעיתים, על עריכת שינוי משמעותי בחינוך ברשות המקומית. הגם שוותק משקף ניסיון ואולי גם מומחיות, הוא גם כרוך בקיבעון, וטוב היה שראש רשות ייתן את דעתו

¹ ג.יאיר (2000), מנהיגות מקצועית משרתת-מחלקות חינוך מצטיינות בשלטון המקומי, המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית

לאורך השירות בתפקיד וילמד להבחין בין רכיב המומחיות לבין הקיבעון בתפקיד, במחשבה וביוזמה.

במחקר הקודם נאמר כי החלה עליה ברמת ההשכלה של מנהלי המחלקות, ובמחקר הנוכחי ניתן לראות שמגמה זאת מתעצמת בבירור. רמת ההשכלה השכיחה ביותר היא תואר שני (67.6% מהמנהלים, לעומת 42.7% במחקר הקודם), ואחריה תואר ראשון (20.6% לעומת 41% במחקר הקודם). ל-8.8% מהמנהלים יש תואר שלישי (רק ל-3% כיום אין תואר אקדמי כלל). כפי שנראה להלן, בחלק האיכותני של המחקר, שינוי דרמטי זה ברמת ההשכלה של מנהלי מחלקות החינוך בא לידי ביטוי במקצועיות גוברת והולכת בניהול ובהבנה מקצועית יותר של תחומי החינוך. שינוי זה יוצר דינאמיקה של התפתחות לכיוונים של מקצוענות ודמוקרטיזציה.

הדירוג המקצועי של מנהלי מחלקות החינוך נשאר כשהיה במחקר הקודם, כאשר 67.1% מהם מדורגים כעובדי הוראה, 21.4% בדירוג בכירים, ו-7.1% בלבד בדירוג מנהלים (השאר בקטגוריות אחרות). מבחינת ניסיון קודם בחינוך, נשמר היחס בין ניסיון בהוראה (67.1%) לניהול בתי"ס (41.4%), אם כי האחרון עלה בכ-1% על חשבון הראשון. ירידה חדה חלה דווקא בבעלי הניסיון בהדרכה – 25.7% בלבד לעומת 60% במחקר הקודם. שינוי זה מלמד כי הרשויות מחייבות את המועמדים למשרות ניהול לבוא מתחום החינוך הפורמלי, מה שמשקף התמקצעות ומומחיות גוברת בהבנה של העבודה מול משרד החינוך.

כ-90% מהמנהלים עובדים במשרה מלאה ורק כ-4% עובדים פחות מ-60% משרה, מה שמצביע על רמת המחויבות והזמינות שדורש התפקיד. רמת המחויבות הזו אף גדלה מהמחקר הקודם, שכן היום כמחצית מהמנהלים ממונים גם על תחום התרבות (40%) והחינוך הבלתי פורמלי (48.6%) ביישוב, לעומת כשליש בכל אחד במחקר הקודם. שרותי הרווחה, לעומת זאת, כלולים בתחומי האחריות של 7.1% מנהלים בלבד, לעומת 13.3% במחקר הקודם. מספר העובדים במטה המחלקה הוא בממוצע 21 (טווח 0-500), פי שתיים מהממוצע במחקר הקודם. מספר המועסקים הכללי במחלקה הוא 267.5 בממוצע (טווח 0-3000), גבוה במעט מן המספר של 223 במחקר הקודם. מס' גני הילדים הממוצע עליהם ממונה המחלקה הוא 42.2 (טווח 2-350), בתי ספר יסודיים 7 (טווח 1-57), חט"ב 2.7 (טווח 0-24), ותיכונים 2.8 (טווח 0-24) – מספרים דומים באופן יחסי לאלו שבמחקר הקודם, עם עליה בגני הילדים (35 במחקר הקודם) וירידה קטנה בתיכונים (3.23 במחקר הקודם). בנוסף, באחריות המחלקות בממוצע 2.7 בתי ספר של חינוך מיוחד, 0.5 בתי ספר עמלניים, 1.35 פנימיות, 3.6 בתי ספר מוכרים אך לא רשמיים ו-1.3 ישיבות.

תחום נוסף שנבדק בשאלון הוא הרכב התלמידים ביישוב. המנהלים נשאלו אודות התפלגות התלמידים ביישובם לפי משתנה ארץ לידה, שחולק לקטגוריות: ותיקים, עולים מבריה"מ לשעבר, עולים מאתיופיה ואחרים. לפי לוח 1 ניתן לראות כי ברוב הישובים יש רוב של תלמידים ותיקים. נמצא מספר קטן של ישובים בעלי אחוז משמעותי יחסית של עולים מבריה"מ לשעבר ומס' קטן עוד יותר (2 ישובים) של ישובים עם אחוז משמעותי יחסית של תלמידים עולי אתיופיה. מספר התלמידים במערכת משתנה בצורה משמעותית מרשות לרשות על-פי גודלה, והוא נע מ-12 תלמידים בלבד, דרך כמה מאות, ורשויות עם אלפים רבים של תלמידים (עד 42,000).

לוח 1 : הרכב תלמידים ברשויות המקומיות

| אחוז היישובים בהם לוקחות הקבוצות הבאות את החלק המפורט מבריה"מ לשעבר | | | | אחוזים מתוך כלל התלמידים ברשות |
|---|----------|-------|--------|--------------------------------|
| אחרים | מאתיופיה | לשעבר | ותיקים | |
| 54.3 | 51.4 | 48.6 | 1.4 | 0-10% |
| 1.4 | 2.9 | 11.5 | 7.1 | 21-50% |
| 0 | 0 | 0 | 74.3 | 50% ומעלה |
| 55.7 | 54.3 | 60 | 82.9 | סה"כ אחוזי המשיבים לשאלה |

2. הערכת תפקוד מחלקת החינוך בתחומי המינהל והחינוך

להלן סיכום הערכותיהם של מנהלי המחלקות לגבי תפקוד מחלקותיהם מבחינת עמידה בדרישות בתחומי מינהל וסקירת תחומי החינוך שקיימים במחלקותיהם. בדומה למחקר הקודם, המנהלים התבקשו להעריך את מידת העמידה בדרישות לגבי 16 תחומים, בסולם שנע מ-1 ("כלל לא") עד 5 ("טובה מאוד"), כולל אפשרות למענה של "לא רלוונטי". באופן כללי מעניקים המנהלים את הציון הגבוה ביותר לרישום תלמידים ואת הציון הנמוך ביותר להשבחת כוח ההוראה. הציון על ניהול תקציב, שהיה הנמוך ביותר במחקר הקודם, נשאר בדיוק באותו מקום כשהיה (3.94, כבמחקר הקודם). (ראו לוח 2)

הערכת מנהלי המחלקות את עבודת מחלקותיהם מתפלגת, כמו בדומה למחקר הקודם, באופן נורמלי עם נטייה חזקה להערכה חיובית. ההערכה החיובית ביותר ניתנה, בסדר יורד, בעיקר לתחומי התפעול השותף, ובאותם תחומים שבהם ניתנה במחקר הקודם (רישום תלמידים, השמת ילדים בעלי צרכים מיוחדים, ארגון הסעות, מחשוב בתי הספר, בטחון ובריאות).

לוח 2 : הערכת מנהלי מחלקות החינוך את מידת העמידה של מחלקותיהם בדרישות

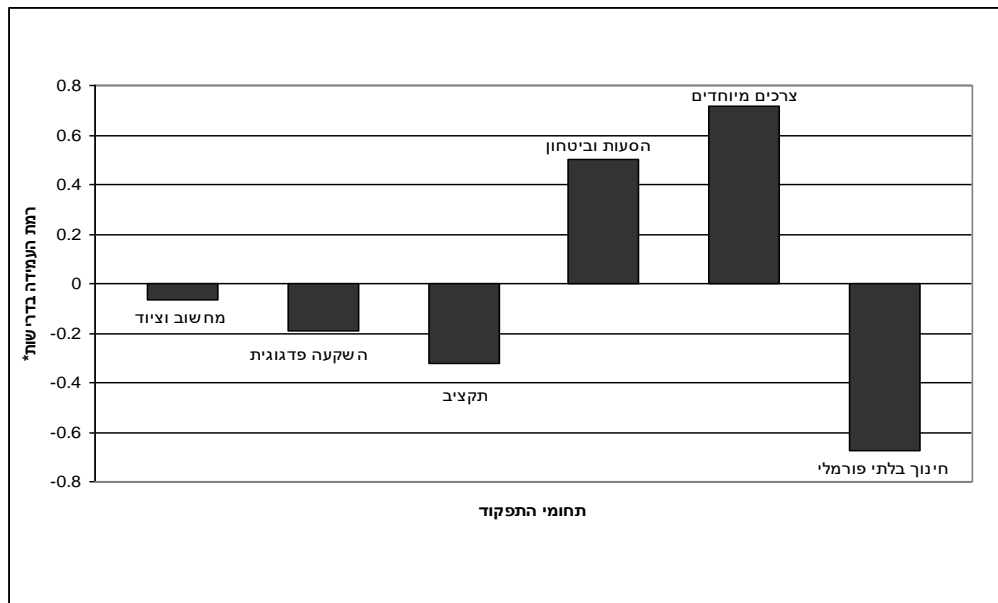
| עמידה בדרישות | | נושא |
|---------------|-----------|---|
| ממוצע* | סטיית תקן | |
| 4.57 | 0.63 | רישום תלמידים |
| | | השמת ילדים בעלי צרכים מיוחדים |
| 4.57 | 0.65 | |
| 4.50 | 0.71 | ארגון הסעות לתלמידים |
| 4.06 | 0.89 | מחשוב בתי-הספר ביישוב בטחון ובטיחות במוסדות החינוך |
| 4.04 | 0.93 | |
| 4.00 | 0.91 | תכנון, מיון, גיוס ושיבוץ כ"א |
| 3.99 | 0.98 | שיפוץ ובינוי מבני חינוך |
| 3.98 | 0.80 | הצטיידות ורכש |
| 3.94 | 0.98 | ניהול תקציב |
| 3.90 | 0.92 | אחריות על רצף חינוכי ולימודי גביית אגרות חינוך ושכר-לימוד |
| 3.77 | 1.24 | |
| 3.61 | 0.94 | שיפור הישגים לימודיים |
| 3.59 | 0.93 | צמצום פערים לימודיים |
| 3.52 | 1.01 | ליווי פדגוגי של בתי"ס |
| 3.29 | 1.20 | חינוך בלתי פורמלי |
| 3.22 | 1.03 | השבחת כוח ההוראה |

*טווח הציונים נע מ-1 ("בכלל לא") עד 5 ("טובה מאוד"), ציוני ה-0 ("לא רלוונטי") הוצאו מחישוב הממוצע.

בעזרת ניתוח גורמים קובצו 16 ההיגדים לשישה משתנים חדשים: (א) מחשוב וציוד (חמישה היגדים) (מהימנות $\alpha=0.794$); (ב) השקעה פדגוגית (חמישה היגדים) (מהימנות $\alpha=0.813$); (ג) תקציב (ארבע היגדים) (מהימנות $\alpha=0.611$); (ד) הסעות ובטחון (שלושה היגדים) (מהימנות $\alpha=0.618$); (ה) צרכים מיוחדים (תחום אחד מרכזי); (ו) חינוך בלתי פורמלי (תחום אחד מרכזי).

מהשוואה של איור 2 לעיבודים מהמחקר הקודם, נראה את השינוי בעיקר בגורם התקציב, (היחיד שנכלל גם בניתוח הגורמים הקודם בצורתו זו וללא תחומים נוספים, על כן מהימן להשוואה מסוג זה). ניתן לראות כי הערכתו של גורם זה עלתה במידה מסוימת מהמחקר הקודם, מציון תקן של (-0.8) ל- (-0.4) בלבד.

איור 1: הערכת מנהלי מחלקות החינוך את מידת העמידה של מחלקותיהם בדרישות



* ציוני תקן: קו האפס מייצג את הממוצע הכללי, העמודות שמעליו מייצגות שביעות רצון יחסית גבוהה ואלה שמתחתיו מייצגות מודעות לקיומן של בעיות.

כפי שאיור 1 מלמד, מנהלי מחלקות החינוך מציינים כבעייתי ביותר את תחום החינוך הבלתי-פורמלי. ואמנם, פחות ופחות מנהלים – כאמור קודם – באים מתחום ההדרכה בחינוך הבלתי פורמלי – וכתוצאה מכך הולכת וגוברת ההבחנה התפקודית ברשות בין החינוך הבית-ספרי לחינוך המשלים. מחלקות החינוך אינן משתתפות כבעבר בתחום החינוך הבלתי-פורמלי, הן פחות מעורבות בנעשה בתנועות הנוער, בחוגים ובמתנסים, ומוצאות עצמן מתמקדות רק בחלק מחיי החינוך ביישוב. במקום לקיים מחלקת חינוך הוליסטית, מחלקת החינוך המתמחית והמקצועית מבעבר מתמקדת יותר ויותר בבתי"ס ובפעילויות בית-ספריות.

בהלימה לכך, מנהלי מחלקות החינוך מדווחים כי מחלקתם מתפקדת ללא דופי בתחומים הקשורים בתפעול בתי"ס – הסעות וביטחון מחד, ודאגה לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, מאידך. תחומים מסורתיים אלו קשורים בעיקר לחינוך הפורמלי, והם מתבססים על שגרות עבודה ארוכות טווח. ביישובים מסוימים שגרה זו מהווה אתגר לוגיסטי מורכב השואב את מיטב משאבי הרשות – הסעות תלמידים מהשומרון לכפר סבא, למשל – וכל תקלה בדרך עשויה להיות עניין של חיים ומוות (התעללות או אלימות בהסעות תלמידים, למשל). אתגרים אלו גורמים למיקוד של העשייה המחלקתית בתחומים לוגיסטיים ועשויה לצמצם את הזמינות לטיפול בתחומים אחרים (כמו הבלתי-פורמלי, כאמור).

בשאלון נשאלו מנהלי המחלקות אודות תחומי האחריות השונים בתחום החינוך, שנמצאים במחלקותיהם, (פרטים בלוח 3 להלן). מהנתונים עולה כי התחום הנפוץ ביותר ביישובים השונים הוא שפ"ח (97.1% מהמנהלים מעידים על קיומו ביישוב שלהם), ואחריו טיפול בפרט והסעות. לעומת זאת, רק 18.6% מהמנהלים מעידים על קיומה של מחלקה לוגיסטית ביישוב. תחומים נוספים שמופיעים בשיעור נמוך הם חינוך מיוחד, מחלקות גיל, מרכזים טיפוליים, תפקיד של תקציבן, קיום מתי"א ביישוב וקידום נוער, שאחוז המעידים על קיומם ביישוב עומד על כ-40% עד 60%. יש לציין כי מספר מנהלים ציינו במפורש כי חסר להם תקציבן במחלקה וכי ישמחו לקבל איוש לתפקיד זה ממשרד החינוך.

לוח 3: קיומם של תפקידים/מוסדות בתחומי חינוך במחלקות ו/או ביישובים השונים

| תפקיד/מוסד | אחוז* |
|-------------------|-------|
| שפ"ח | 97.1 |
| טיפול בפרט / קב"ס | 88.6 |
| הסעות | 81.4 |
| חינוך מיוחד | 57.1 |
| מחלקות גיל | 52.9 |
| מתי"א | 50 |
| קידום נוער | 48.6 |
| מרפ"ד / פסגה | 44.3 |
| מרכז טיפולי | 44.3 |
| תקציבן | 41.4 |
| מחלקה לוגיסטית | 18.6 |

*אחוז היישובים / מחלקות, בעלי התפקיד/מוסד

3. מדיניות החינוך ומימושה

במסגרת השאלון ענו המשיבים על 31 שאלות ביחס לתחומים מרכזיים במדיניות החינוך. השאלות עסקו בשני היבטים: (א) באיזו מידה יש במחלקותיהם מדיניות מגובשת בתחום? ו-(ב) באיזו מידה ננקטות פעולות למימוש המדיניות הקיימת?

בלוח 4 ניתן לראות את הערכתם הכללית הממוצעת של המנהלים בתחומים השונים. ככלל, הערכתם את תחומי המדיניות היא יחסית טובה ואף דומה מאוד לערכים שהתקבלו במחקר הקודם (ציון כולל של 3.78 בתחום גיבוש מדיניות ו-3.56 בתחום מימוש המדיניות). יש לציין שבתחום מימוש המדיניות הציון ירד רק ב-0.07 מהמחקר הקודם, לעומת הציון בגיבוש מדיניות שנשאר זהה. מנהלי המחלקות מעריכים את תחומי אחריותם במדיניות באופן הומוגני יותר בהשוואה למחקר הקודם (הפער בין הנושאים השונים מגיע עד סטיית תקן אחת, בהשוואה לשתיים במחקר הקודם). התחומים שהוערכו גבוה במיוחד הם טיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, מחשוב וטיפול בבעיות

נשירה. התחומים בהם היו המנהלים הכי פחות מרוצים הם סיוע לעובדי הוראה שחוקים, קיום מפגשים עם גורמי אקדמיה, והערכה ומדידה. התחום בו הייתה ההערכה הנמוכה ביותר בממוצע (פחות מ-3) – הן בתחום גיבוש המדיניות והן בתחום מימושה – הוא סיוע לעובדי הוראה שחוקים (ירידה של כמעט ערך של 1 מהמחקר הקודם). התחום שהוערך הכי גבוה היה טיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים (עליה של כחצי ערך מהמחקר הקודם).

כדאי לציין כי התגלה קשר גבוה מאוד בין הקריטריונים של גיבוש מדיניות לעומת מימושה (כל מתאמי הפירסונס מובהקים והמתאם הממוצע הוא 0.826), מה שמראה כי כאשר נקבעת מטרה במחלקה, עבודת המחלקה אכן חותרת למימושה ברוב המקרים.

איור 2 מציג את הערכתם של מנהלים לגבי מידת הגיבוש והמימוש של מדיניות חינוכית לגבי הנושאים הבולטים ביותר, לחיוב ולשלילה, ביחס לממוצע הכללי. הנושאים הכלליים נמצאו באמצעות ניתוח גורמים של כל ההיגדים. ניתוח הגורמים נעשה על בסיס התשובות לשאלת ה"יש מדיניות" על סמך המתאם הגבוה בין שני הסולמות.

בעזרת ניתוח זה קובצו 24 מתוך התחומים לשישה משתנים חדשים (היגדים בעלי מהימנות נמוכה לא נכללו): (א) שיפור הישגים וקידום נוער (חמישה היגדים) – (מהימנות $\alpha=0.863$); (ב) שת"פ בין גורמי חינוך (חמישה היגדים) – מפגשים, חילוף והפצת מידע בין גורמי חינוך (מהימנות $\alpha=0.799$); (ג) הערכה, מדידה ופיתוח תחומים (חמישה היגדים) – הערכה ומדידה לצד פיתוח תחומי תרבות, ספורט, חינוך בלתי-פורמלי ותנועות נוער (מהימנות $\alpha=0.75$); (ד) יוזמה וטיפול מוסדות חינוך (ארבעה היגדים) – במובן הפיזי (מבנה) והחינוכי (תלמידים בעלי צרכים מיוחדים) (מהימנות $\alpha=0.65$); (ה) אוטונומיה וייחודיות (חמישה היגדים) (מהימנות $\alpha=0.75$).

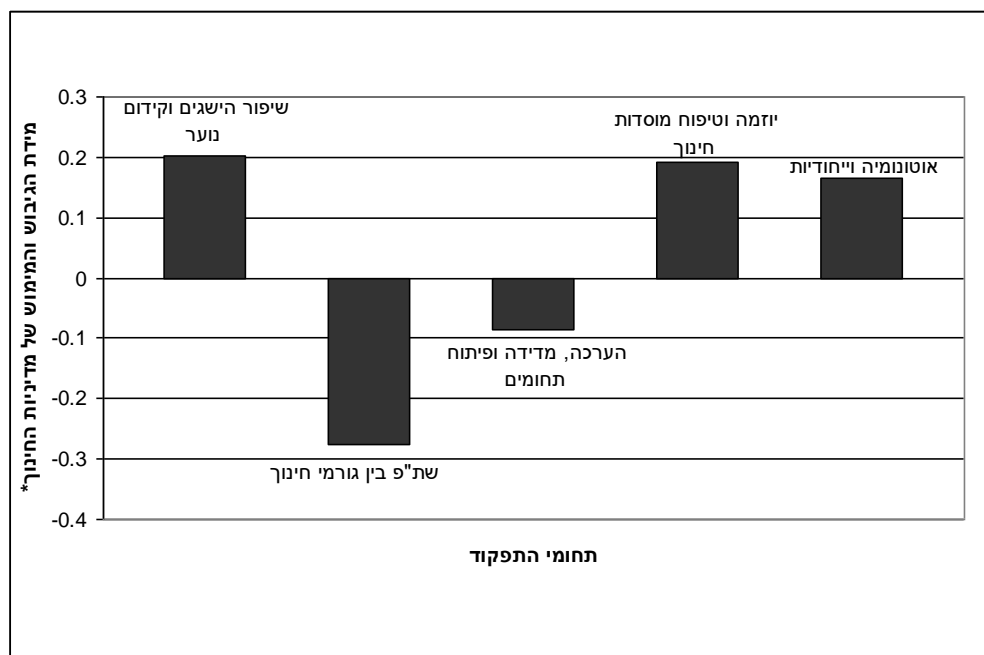
הממצאים מראים כי התחומים בהם יש גיבוש ומימוש מדיניות במידה הרבה ביותר להערכת המנהלים, הם שיפור הישגים וקידום נוער, וטיפול מוסדות חינוך. התחום המוערך במידה הנמוכה ביותר של גיבוש ומימוש מדיניות הוא שת"פ בין גורמי חינוך. כדאי להקדים ולהגיד כאן שנושא שיתוף הפעולה והמידע בין אנשי חינוך הוזכר כבעייתי ע"י מנהלים רבים כתשובה לשאלות שונות בשאלון ובחלק המילולי בסוף. ניכר כי נושא זה הוא חשוב מאוד למנהלים, אולם הטיפול בו לוקה בחסר.

לוח 4: הערכת מנהלי מחלקות חינוך את מידת גיבושה של מדיניות חינוכית במחלקותיהם ואת מידת מימושה של מדיניות זו

| מימוש מדיניות סטיית | | גיבוש מדיניות סטיית | | נושא |
|------------------------|--------|------------------------|--------|---------------------------------------|
| תקן | ממוצע* | תקן | ממוצע* | |
| 1.11 | 3.59 | 1.075 | 3.78 | ציון כללי ממוצע |
| 0.66 | 4.57 | 0.53 | 4.68 | 1. טיפול בבעלי צרכים מיוחדים |
| 0.87 | 4.31 | 0.81 | 4.38 | 2. טיפול בבעיות נשירה |
| 0.92 | 4.13 | 0.8 | 4.32 | 3. מחשוב בתי הספר/גנים |
| 1.01 | 3.93 | 0.82 | 4.29 | 4. פיתוח וטיפוח פיזי של מוסדות החינוך |
| 0.88 | 4.02 | 0.76 | 4.26 | 5. סיוע לתלמידים במצוקה נפשית |
| 0.86 | 3.98 | 0.77 | 4.25 | 6. טיפול ברצפים ומעברים |
| 0.94 | 3.98 | 0.92 | 4.13 | 7. טיפול בבעיות אלימות בבתי הספר |
| 0.99 | 3.88 | 0.92 | 4.09 | 8. תגבור הישגים |
| 0.97 | 3.38 | 0.87 | 4.09 | 9. דגש על הרמה הלימודית |
| 1.07 | 3.77 | 0.92 | 4.00 | 10. פיתוח התחום הבלתי פורמאלי |
| 1.12 | 3.86 | 1.05 | 3.95 | 11. איגום ופיתוח משאבים חינוכיים |
| 1.19 | 3.81 | 1.24 | 3.92 | 12. קידום נוער |
| 1.08 | 3.69 | 1.12 | 3.89 | 13. הגברת שיעור הניגשים לבחינות |
| 1.28 | 3.64 | 1.17 | 3.85 | 14. פיתוח אוטונומיה ניהולית של בתי"ס |
| 1.08 | 3.67 | 1.04 | 3.84 | 15. פיתוח תכניות חינוכיות |
| 1.28 | 3.68 | 1.25 | 3.79 | 16. פיתוח תכנית אב לחינוך |
| 0.95 | 3.52 | 0.99 | 3.78 | 17. השתלמות הצוות במוסדות חינוך |
| 1.32 | 3.6 | 1.25 | 3.77 | 18. פיתוח "אני מאמין ביי"ס" |
| 1.06 | 3.55 | 1.05 | 3.76 | 19. יוזמות למפגשים בין אנשי חינוך |
| 1.37 | 3.62 | 1.23 | 3.76 | 20. עידוד תנועות נוער |
| 1.05 | 3.6 | 1.06 | 3.71 | 21. קידום תרבות וספורט |
| 1.16 | 3.33 | 1.11 | 3.54 | 22. טיפוח ייחודיות בבתי"ס/גנים |
| 1.61 | 3.46 | 1.58 | 3.54 | 23. עידוד גיוס לצבא |
| 0.93 | 3.31 | 0.98 | 3.52 | 24. שיתוף הורים בקבלת החלטות |
| 1.13 | 3.39 | 1.15 | 3.48 | 25. פיתוח איכות וסטנדרטים לחינוך |
| 1.38 | 3.32 | 1.38 | 3.37 | 26. דאגה למימוש מדיניות ואינטגרציה |
| 1.11 | 3.3 | 1.19 | 3.32 | 27. הפצת מידע בנושאי חינוך |
| 1.27 | 3.09 | 1.21 | 3.3 | 28. הערכה ומדידה |
| 1.45 | 3.28 | 1.53 | 3.23 | 29. מתן חופש בחירת בית הספר להורים |
| 1.39 | 2.79 | 1.34 | 3.03 | 30. קיום מפגשים עם גורמי אקדמיה |
| 1.04 | 2.06 | 1.3 | 2.28 | 31. סיוע לעובדי הוראה שחוקים |

* טווח הציונים נע מ-1 ("בכלל לא") עד 5 ("טובה מאוד").

איור 2 : הערכת מנהלי מחלקות החינוך את הרמה היחסית של גיבוש ומימוש מדיניות במחלקותיהם



* ציוני תקן : קו האפס מייצג את הממוצע הכללי, העמודות שמעליו מייצגות שביעות רצון יחסית גבוהה ואלה שמתחתיו מייצגות מודעות לקיומן של בעיות.

כפי שאיור 2 מלמד בבהירות, התחום הבעייתי ביותר במדיניות החינוך היישובית נוגע בשיתוף הפעולה בין גורמים שונים – עם משרד החינוך, עם ראש הרשות, עם הורים, עם מנהלי המוסדות ואף עם יחידות אחרות המשיקות לתחום בתוך הרשות. כפי שנראה בפרק האיכותני, נושא שיתוף-הפעולה הוא מרכזי, כיוון שהתנועה ההיסטורית של מחלקות רבות היא מכיוון בירוקרטי-היררכי לכיוון של מנהיגות משתפת. התנועה הזאת – לשתף יותר ויותר גורמים בדיונים או בקבלת החלטות – מצריכה מיומנויות ארגוניות ופוליטיות. איור 2 מלמד, אם כן, כי מנהלי מחלקות החינוך מצביעים על צורך אקוטי בטיפול בתחום זה.

4. המבנה הארגוני של מחלקת החינוך

בדומה למחקר הקודם, הוצגו לנחקרים 21 היגדים המציגים היבטים ארגוניים שונים, וזאת על מנת לבחון את אופן תפיסת יעילות הארגון במחלקתם. ההיגדים עוסקים במגוון תחומים, ביניהם שיתוף הקהילה והשטח בעבודה, שיתוף פעולה מחלקתי ומקצועיות, וארגון בירוקרטי. כל אחד מההיגדים דורג על סולם שנע מ-1 ("בכלל לא") עד 5 ("במידה רבה מאוד").

בעזרת ניתוח גורמים קובצו 17 מההיגדים לשישה משתנים חדשים (לא נכללו היגדים בעלי מהימנות נמוכה). (א) מקצועיות ויעילות כללית (חמישה היגדים) – מקצועיות, פתרון בעיות יעיל, עבודת צוות עם גורמים שונים (מהימנות $\alpha=0.778$) (ב) תמיכה בגורמי שטח (חמישה היגדים) – מתן תמיכה ושיתופם בקבלת החלטות (מהימנות $\alpha=0.785$) (ג) שיתוף השדה (חמישה היגדים) (מהימנות $\alpha=0.649$) (ד) בירוקרטיזציה (שני היגדים) – עבודה בתחומים קבועים בלבד וחוסר יוזמה מעבר לכך (מהימנות $\alpha=0.787$) (ה) פוליטיזציה (שני היגדים) – מעורבות של שיקולים פוליטיים ואישיים בעבודה (מהימנות $\alpha=0.584$).

ההערכה הגבוהה ביותר מצד המנהלים הייתה בתחום המקצועיות והיעילות הכללית בעבודת המחלקה (ציון ממוצע 4.34). כמו כן, לפי הערכתם, גורמי הבירוקרטיזציה ובמיוחד הפוליטיזציה קיימים במחלקות במידה נמוכה בלבד (ראה לוח 5).

לוח 5 : הערכת מנהלי המחלקות את המבנה הארגוני של מחלקותיהם

| נושא | | סטטית |
|--------|------|------------------------|
| ממוצע* | תקן | |
| 4.34 | 0.10 | מקצועיות ויעילות כללית |
| 4.15 | 0.06 | תמיכה בגורמי שטח |
| 2.91 | 0.12 | שיתוף השדה |
| 2.41 | 0.06 | בירוקרטיזציה |
| 1.98 | 0.02 | פוליטיזציה |

*טווח הציונים בסולם נע מ-1 ("בכלל לא") עד 5 ("במידה רבה מאוד").

כפי שלוח 5 משקף, מנהלי מחלקות החינוך חשים כי התפקוד הארגוני של מחלקתם הוא מקצועי ובלתי-פוליטי; הוא תומך ובלתי-בירוקרטי. תפיסה זו הולמת את מה שלמדנו מקודם על התמקצעות המחלקה, על ההשכלה העולה של המכהנים בתפקידי מנהלי המחלקות, והיא מצביעה כי, לתחושתם, הנעשה בתוך המחלקה נעשה ברמה משביעת-רצון. כמו קודם, נושא מרכזי שמאתגר את המחלקות הוא שיתוף-פעולה עם השדה החינוכי: עם מנהלים, מורים והורים. מחלקות רבות אמנם עובדות מצוין בתור ארגון התומך באספקת שירותי חינוך, אולם חלק משמעותי מהן מתקשה לממש את מגמות הדמוקרטיזציה והביזור המאפיינות יותר ויותר מחלקות (ראה החלק האיכותני). שוב, כמו קודם, נושא השיתוף והעבודה מול גורמים מחוץ למחלקה הוא נושא בעדיפות עליונה.

5. יעילות אישית ותנאי עבודה במחלקות החינוך

תנאי העבודה ומידת היעילות של מנהלי המחלקות נבדקו, בדומה למחקר הקודם, באמצעות 28 היגדים, אשר כל אחד מהם דורג על פני סולם הנע מ-1 ("בכלל לא") עד 5 ("במידה רבה מאוד"). ההיגדים התייחסו לנושאים רבים, כגון תנאים פיזיים, לחץ זמן בעבודה, ריבוי תפקידים, איכות כוח אדם, תנאים טכניים כמו ציוד משרדי ועוד. השאלות קובצו לחמישה משתנים חדשים.

בעזרת ניתוח גורמים קובצו 25 היגדים לשישה משתנים חדשים (היגדים בעלי מהימנות נמוכה לא נכללו): (א) עומס זמנים ותנאי לחץ (עשר שאלות) – עבודה בלחץ זמן, לוח זמנים צפוף ומלא בפניות דחופות ועניינים שלא מאפשרים לסיים בזמן את העבודה השוטפת (מהימנות $\alpha=0.9$); (ב) מקצועיות ויוזמה (ארבע שאלות) – גישה לעבודה ופתרון בעיות בצורה שקולה ומעמיקה (מהימנות $\alpha=0.749$); (ג) יעילות בעבודה (שלוש שאלות) – מקצועיות, מיצוי היכולות האישיות ותכנון יעיל וטווח ארוך (מהימנות $\alpha=0.665$); (ד) עודף משימות ותקשורת תמידית בצוות (שלוש שאלות) – עומס רב של משימות מגוונות ופניות תכופות מאנשי הצוות, שמפריעות לעבודה שוטפת אך שגם מספקות מידע (מהימנות $\alpha=0.457$); (ה) חוסר בהירות בתפקיד (שלוש שאלות) – מספר צדדים שונים לתפקיד שגורמים לבלבול והפרעות (מהימנות $\alpha=0.521$); (ו) ליקויים בחלוקת עבודה וארגון טכני (שלוש שאלות) – חפיפה בין תפקידים בצוות, מחסור בציוד טכני (מהימנות $\alpha=0.648$).

כפי שמראה לוח 6 להלן, לפי הערכת המנהלים, עבודתם נעשית במידה רבה תוך שמירה על מקצועיות, יוזמה ויעילות (הממוצעים הגבוהים ביותר, 4.14 ו-4.02, הם לתחומים אלו). עם זאת, העבודה מתאפיינת גם בלחץ זמנים רב ועודף משימות שונות. בממוצע, קיימות במחלקה גם בעיות של חלוקת תפקידים בעייתית בין העובדים, וכן מחסור בציוד טכני (ציון ממוצע של 2.87). משמעות הדבר היא שמנהלי המחלקות מתמודדים מדי יום עם עומסים רבים, ורבים מהם מצביעים על קושי לנהל סדר-יום ללא הפרעות. בהחלט ייתכן כי הכשרה מקצועית בתחום צריכה לשים את הדעת על מיומנויות הניהול של עומסי עבודה אישיים וארגוניים במחלקה.

לוח 6 : הערכת מנהלי המחלקות את תנאי העבודה במחלקותיהם
ומידת היעילות האישית של עצמם

| נושא | | מבנה ארגוני |
|--------|-----------|------------------------------------|
| ממוצע* | סטיות תקן | |
| 4.14 | 0.07 | מקצועיות ויוזמה |
| 4.02 | 0.12 | יעילות |
| 3.86 | 0.20 | עודף משימות ותקשורת עם הצוות |
| 3.35 | 0.29 | חוסר בהירות בתפקיד המנהל |
| 3.24 | 0.05 | לחץ זמן בעבודה |
| 2.78 | 0.07 | ליקויים בחלוקת תפקידים וארגון טכני |

* טווח הציונים נע מ-1 ("בכלל לא") עד 5 ("במידה רבה מאוד").

6. גורמים חיצוניים וקשיים בעבודה

במחקר זה נבדקו גם תפיסותיהם של מנהלי מחלקות החינוך ביחס לגורמים העיקריים שיוצרים קשיים בעבודתם וביחס לתמיכה הכספית לה הם זוכים מגורמים שונים. המנהלים התבקשו לציין באיזו מידה בעיות בשיתוף הפעולה עם 14 ארגונים מקשים על עבודתם, על סולם הנע מ-1 ("מעטה מאוד") עד 5 ("רבה מאוד"). תוצאות הערכתם, בסדר יורד, מופיעות בלוח 7.

בדומה למחקר הקודם, גם הפעם לא העידו מנהלי המחלקות על גורם שיוצר קשיים בלתי נסבלים בעבודת המחלקה. נמצא כי במידה ויש קשיים, הם נגרמים בעיקר מבעיות תוך ארגוניות ברשות המקומית (שוב, בדומה למחקר הקודם), אך גם בגלל משרד החינוך. הגורם שנתפס ע"י מנהלי המחלקות כיוצר הקשיים הגדול ביותר הם ההורים, הלוקחות המיידיים של מחלקת החינוך וככאלה הם גם בעלי הדרישות הרבות ולעתים המנוגדות (ציון 2.48 בממוצע). במקום השני הוערך גזבר הרשות שהיה במקום הגבוה ביותר במחקר הקודם, כשהסיבה הברורה היא שבידיו נמצא הכוח לעכב תשלומים ותקציבים המגיעים למחלקה ממקורות שונים (ציון 2.46 בממוצע). במקום השלישי הוערך משרד החינוך (2.32 בממוצע). נציין כי בחלק של ההערות המילוליות נשמעו טענות רבות כלפי משרד החינוך, בעיקר על כך שהוא אינו משתף את המנהלים בעבודתו ובתהליכי קבלת ההחלטות. מנגד, הגורמים שאינם מערימים קשיים על עבודת המחלקה הם ספקי-הקצה: מנהלי בתי-הספר, מחד, והמנהלים הקהילתיים מאידך. דבר זה מלמד כי הגורמים המקצועיים ביישוב מדברים בשפה אחת ומסוגלים להשלים זה את עבודתו של זה.

לוח 7 : גורמים חיצוניים שבעיות בשיתוף הפעולה איתם יוצרות קשיים במחלקת החינוך

| גורם חיצוני | ממוצע* | סטיית תקן |
|------------------|--------|-----------|
| הורים | 2.48 | 0.89 |
| גזבר הרשות | 2.46 | 1.25 |
| משרד החינוך | 2.32 | 1.05 |
| אגפים ברשות | 2.29 | 1.12 |
| ועד הורים | 2.16 | 1 |
| ראש הרשות | 2.07 | 1.33 |
| מפקחים | 2.03 | 1.09 |
| מנכ"ל הרשות | 1.97 | 1.2 |
| תקשורת / עיתונות | 1.93 | 1.04 |
| ממונה על החינוך | 1.87 | 1.33 |
| מנהלי בתי-ספר | 1.87 | 1.14 |
| חברי המועצה | 1.75 | 1 |
| עובדי המחלקה | 1.66 | 1.1 |
| מנהלים קהילתיים | 1.64 | 0.84 |

*טווח הציונים : מ-1 ("במידה מעטה מאוד") עד 5 ("במידה רבה מאוד")

7. השתלמויות

תחום נוסף שנבדק במחקר הוא מידת המוכנות והמיומנות שמרגישים המנהלים בעבודתם השוטפת בתחומים שונים במחלקת החינוך. בשאלון הוצעו 30 נושאים אפשריים להשתלמויות, והמנהלים התבקשו לדרג כל אחד מהם ע"פ סדר העדיפות להשתלמות והמידה בה נחוצה להם הכשרה נוספת בתחום.

לוח 8 שלהלן מצביע מהם הנושאים בהם זקוקים מנהלים רבים להשתלמות בעתיד. התחום שהוערך בממוצע הכי גבוה הן בסדר העדיפויות להשתלמות והן בדרישה לה, הוא מחקר והערכה, ואחריו גיוס תקציבים/משאבים והתמקצעות ניהולית. התחומים בהם הכי פחות נדרשת השתלמות ונמצאים נמוכים בסדר העדיפויות הם טיפול בנושאי שכר, בניית מתקני חינוך ותחזוקתם וניהול פרויקטים פיזיים.

לוח 8 : נושאי ההשתלמות המועדפים על מנהלי המחלקות
ומידת נחיצות ההשתלמות בנושאים אלו

| נושא | סדר עדיפויות | | דרישת השתלמות | |
|--|--------------|-----------|---------------|-----------|
| | ממוצע* | סטיית תקן | ממוצע* | סטיית תקן |
| 1. מחקר והערכה | 4.12 | 1.01 | 3.82 | 1.20 |
| 2. גיוס תקציבים/משאבים נוספים | 3.97 | 1.16 | 3.78 | 1.24 |
| 3. התמקצעות ניהולית (החלטות וכו') | 3.97 | 1.12 | 3.91 | 1.26 |
| 4. ילדים ונוער בסיכון | 3.88 | 1.13 | 3.68 | 1.23 |
| 5. עבודה ותקשורת עם הורים | 3.86 | 1.11 | 3.65 | 1.16 |
| 6. טיפול בנושא אלימות | 3.85 | 1.24 | 3.60 | 1.34 |
| 7. מדיניות חינוכית | 3.82 | 1.30 | 3.78 | 1.29 |
| 8. השתלמות (ניהול זמן ותקשורת) | 3.82 | 1.25 | 3.63 | 1.40 |
| 9. ניהול פרויקטים פדגוגיים | 3.65 | 1.12 | 3.38 | 1.22 |
| 10. יחסי ציבור | 3.59 | 1.19 | 3.54 | 1.30 |
| 11. השתלמויות מורים, גננות, סייעות ומנהל | 3.57 | 1.24 | 3.40 | 1.31 |
| 12. עבודה ותקשורת עם מורים | 3.53 | 1.23 | 3.27 | 1.29 |
| 13. טיפול בנושא סמים ואלכוהול | 3.52 | 1.19 | 3.41 | 1.28 |
| 14. שיווק מוסדות חינוך | 3.51 | 1.31 | 3.42 | 1.34 |
| 15. בניית תקציב ומעקב תקציבי | 3.44 | 1.42 | 3.59 | 1.34 |
| 16. תכניות לימודים | 3.40 | 1.18 | 3.20 | 1.25 |
| 17. פיתוח כוח אדם במחלקה | 3.38 | 1.24 | 3.32 | 1.24 |
| 18. חינוך מיוחד | 3.38 | 1.17 | 3.06 | 1.24 |
| 19. תכניות העשרה | 3.37 | 1.07 | 3.18 | 1.12 |
| 20. מינוי מנהלי בתי ספר | 3.36 | 1.41 | 3.02 | 1.43 |
| 21. עבודה על מבנה ארגוני | 3.32 | 1.21 | 3.25 | 1.25 |
| 22. היחסים מול התקשורת / העיתונות | 3.30 | 1.30 | 3.23 | 1.33 |
| 23. עבודה ותקשורת עם תלמידים | 3.23 | 1.21 | 2.94 | 1.29 |
| 24. עבודה בצוותי עבודה | 3.22 | 1.22 | 3.02 | 1.29 |
| 25. עבודה ותקשורת עם נבחרי ציבור | 3.02 | 1.30 | 2.92 | 1.39 |
| 26. הצטיינות מוסדות חינוך | 3.00 | 1.35 | 2.72 | 1.41 |
| 27. ניהול פרויקטים פיזיים | 2.95 | 1.25 | 2.67 | 1.25 |
| 28. בניית מתקני חינוך ותחזוקתם | 2.83 | 1.32 | 2.97 | 1.44 |
| 29. השמת כוח אדם במוסדות חינוך | 2.76 | 1.18 | 2.56 | 1.21 |
| 30. טיפול בנושאי שכר | 2.52 | 1.31 | 2.39 | 1.36 |

*טווח הציונים נע מ-1 ("בכלל לא") עד 5 ("במידה רבה מאוד")

8. איגוד מנהלי מחלקות החינוך ומשרד החינוך – הערכה והצעות לשיפור

בשאלון נבדקה דעתם של מנהלי מחלקות החינוך אודות פעילותו של איגוד מנהלי מחלקות החינוך שבמרכז השלטון המקומי, וביקשנו את הצעותיהם ליעולו למענם. לשם כך,

התבקשו הנחקרים לדרג את חמשת הנושאים בהם עוסק האיגוד לפי סדר החשיבות בעיניהם, ולאחר מכן להעריך את המידה בה האיגוד מספק להם מענה בנושאים אלו. כמו כן, ניתנה למנהלים הזדמנות להעלות סוגיות והצעות משלהם באשר למה שהאיגוד צריך להוסיף ולעשות בעתיד. יש לציין כי מספר המשיבים על שאלת דירוג העדיפויות הוא קטן יחסית (44-46 משיבים בלבד על הסעיפים השונים).

בדירוג סדרי העדיפויות של מנהלי המחלקות, נמצא כי הנושא שחשוב ביותר בעיניהם הוא פתרון בעיות פרופסיונליות, נושא שהוזכר רבות גם בחלק של ההצעות המילוליות, והערכת קבלת המענה בנושא זה היא ממוצעת (ממוצע של 3.02). כלומר, חברי האיגוד מצביעים על פער בין הצורך שלהם בקבלת מענים פרופסיונליים לבין יכולתו של האיגוד כיום לספק פתרונות אלו. לעומת זאת, הנושא הכי פחות חשוב בעיני המנהלים הוא קידום מעמדם המקצועי, אולם דווקא בנושא זה מידת קבלת המענה מהאיגוד היא מהגבוהות ביותר (3.48 בממוצע); גם כאן הוא הוזכר הנושא פעמים רבות בחלק של ההצעות המילוליות. חשוב לציין בהקשר זה, כי בשאלה המקורית התבקשו המנהלים לדרג את הנושאים ע"פ סדר עדיפות אחד ביחס לשני, ולא כל אחד על פני סקלה נפרדת, כך שאין להסיק מדירוג נמוך יחסית על חשיבות נמוכה לנושא, אלא רק על דחיפות קטנה יותר ביחס לנושאים האחרים. ניתן לקבל מידע נוסף אודות החשיבות האבסולוטית של נושא מסוים ממידת ההתייחסות אליו בחלק ההצעות המילוליות שניתוחו מופיע בהמשך.

לוח 9 : דירוג נושאי העיסוק של איגוד מנהלי המחלקות לפי סדר עדיפויות ע"י מנהלי מחלקות החינוך

| נושא | ממוצע* | סטיית תקן |
|---|--------|-----------|
| העברת מידע רלוונטי לחברים | 3.44 | 1.39 |
| פתרון בעיות פרופסיונליות | 3.43 | 1.42 |
| קידום שיתוף מנהלי מחלקות בעבודה הפדגוגית של משרד החינוך | 2.98 | 1.51 |
| השתלמויות מקצועיות | 2.87 | 1.24 |
| קידום מעמד מקצועי | 2.05 | 1.08 |

לוח 10 : הערכותיהם של מנהלי המחלקות חינוך לגבי המידה בה נותן

איגוד מנהלי המחלקות מענה בנושאים שבאחריותו

| נושא | ממוצע* | סטיית תקן |
|---|--------|-----------|
| מידע רלוונטי לחברים | 4.12 | 0.99 |
| קידום מעמד מקצועי | 3.48 | 1.19 |
| השתלמויות מקצועיות | 3.47 | 0.97 |
| קידום שיתוף מנהלי מחלקות בעבודה הפדגוגית של משרד החינוך | 3.28 | 1.07 |
| פתרון בעיות פרופסיונליות | 3.02 | 1.29 |

הסוגיות שהועלו בצורה שכיחה כשנשאלו המנהלים מה צריך האיגוד להוסיף לעשות, קוטלגו תחת נושאי הפעילות שמופיעים בשתי השאלות האחרות, על מנת לקבל מושג נוסף אודות החשיבות והדחיפות של נושאים אלו בעיני הנחקרים. כמו כן, יוצגו כאן סוגיות והצעות נוספות רלוונטיות, בולטות או מיוחדות שעלו.

בין הסוגיות שהוצעו ע"י משיב אחד או יותר נמצאים (א) נושא החקיקה ושיתוף פעולה של מחלקות החינוך עם משרד החינוך ומשרדים נוספים הרלוונטיים לעבודתו כמו רווחה ואיכות הסביבה. (ב) אכיפת דרגתם המקצועית של מנהלים, לדוגמא בקבלה רק עם תואר שני וניסיון הוראה. (ג) תוספת של בעלי תפקידים שונים לרשויות ספציפיות, לדוגמא אחראי תקציבים או גזבר. (ד) במשובים הועלו הרבה הצעות לעידוד שיתוף מידע בין המנהלים ואף פתיחת פורום שייתן מענה לשאלות המנהלים. הועלו מספר הצעות לקיים מפגשים אזוריים של מנהלים אחת לחודש או חודשיים לחשיבה משותפת ושת"פ. (ה) עלתה הצעה לקיים חונכות אישית והכשרה טובה יותר לנכנסים לתפקיד המנהל. (ו) דרישה לשותפות המנהלים ברפורמות וענייני החינוך ברשות שלהם ואף ברמה הארצית. (ז) שותפות בהחלטות משרד החינוך, חובת חתימה של המנהל על שינויים והחלטות משמעותיות. (ח) לדאוג שהחלטות ורפורמות יתוקצבו בהתאם ע"י משרדי הממשלה. (ט) פתרון בעיות פוליטיות של המנהלים עם הרשות. (י) קידום שכר מורים וגננות.

לסיכום השאלון התבקשו המנהלים להעלות הצעות לשיפור העבודה או ההתארגנות במחלקת החינוך. באופן כללי יש דמיון רב בין התשובות בחלק המילולי שמתייחס לאיגוד לזה שמתייחס למשרד החינוך. בשני המקרים יש הרבה רצון לשיתוף המנהלים בעבודת משרד החינוך, בהגברת ההשתלמויות המקצועיות למנהלים, בהסדרת בעיות תקצוב והוספת תקנים מקצועיים ופקידותיים למחלקה (קב"ס, פסיכולוגים, פקידות, רכזים וכדומה).

איגוד פרופסיונאלי ולא רק ארגון עובדים

במסגרות ראיונות העומק שקיימנו (להלן בפרק הבא) התייחסנו גם לנושא איגוד מנהלי מחלקות החינוך ותפקידיו. רוב מנהלי מחלקות החינוך שרואיינו ציינו לחיוב את היותו של האיגוד – בנוסף להיותו ארגון המגן על זכויותיהם כעובדים – גם גוף המפתח ותומך בהם פרופסיונאלית. מנהלת מחלקת חינוך בעיר במרכז הסבירה כי:

"האיגוד מטפל בעניין הפרופסיונאלי גם ברמה האישית וגם ברמה הקבוצתית - מתאם הכשרות והשתלמויות של מנהלי מחלקות מול השלטון המקומי, כך למשל הכנס שבו אנחנו נמצאים [הכנס השנתי באילת]. האיגוד הוא גם כתובת לעזרה אם יש בעיות בתוך הרשות, כך שמנהל המחלקה לא מרגיש לבד מול ראש הרשות".

האיגוד מתפקד כארגון פרופסיונאלי ולא רק כארגון עובדים, כיוון שהוא מייצג גם מנהלי מחלקות חינוך שעובדים בחוזים אישיים. כך, למשל, אמרה מנהלת מחלקת חינוך בעיר במרכז: "יש בעיה בחברות של מנהלי מחלקות שהם שכירים, כיוון שאינם יכולים להיות חברי הסתדרות המורים, אבל האיגוד מייצג את כולם, אפילו אם אינם חברים רשמיים". לדברי מנהלת אגף חינוך ביישוב קטן במרכז המועסקת בחוזה אישי:

"אני מקבלת אי-מיילים מקצועיים מהאיגוד, אם יש לי שאלות או קשיים אני נעזרת במנהלי אגפים אחרים שיצרתי קשר איתם דרך האיגוד, ראש האיגוד הוא עֶזְרָא מאוד רציני גם בגלל הניסיון וגם בגלל האישיות שלו. אני עובדת בחוזה אישי, כיוון שכך ההסתכלות שלי [על האיגוד] היא די צרה... למרות זאת, אני מסתכלת עליהם כגורם עוזר, מיעץ ויוצר קשר ושיתופי פעולה ביני לבין מנהלי אגפי חינוך אחרים".

יחד עם דברי ההערכה הללו, עולים מהשטח גם קולות הדורשים התמקצעות רבה יותר של האיגוד. דוגמה לכך ניתן למצוא בדבריו של מנהל מחלקת חינוך במועצה אזורית בדרום: "צריכים להכיר בנו כאנשי מקצוע, הם [האיגוד] מנסים אבל זה לא מספיק... אפילו הכנס השנתי באילת לא מספיק מקצועי בעיניי, אני בא לכאן בשביל הכסף". מנהלת מחלקת חינוך בעיר במרכז טוענת שבעתיד האיגוד צריך לעסוק "בכל הנושא של העברת ידע און-ליין ולמידה הדדית בין החברים (כיוון שכל רשות ממציאה את הגלגל כל פעם מחדש), ליצור קבוצות של מנהלי מחלקות על פי תחומי חוזק מסויימים כדי ליצור למידה הדדית – פורומים בנושאים מרכזיים".

במקביל מבקשים מנהלי מחלקות החינוך שהאיגוד ימשיך ויתפקד גם כארגון עובדים. כך למשל, גורס מנהל אגף חינוך בעיר בצפון:

"על האיגוד להגן על מנהלי מחלקות החינוך בכל תחום אל מול משרד החינוך ואל מול ראשי הרשויות. איגוד צריך להגן, לשמור, לעבות, ללוות, לתת מטרייה, לטפל בצד המקצועי ושדרוגו (השתלמויות וכו') וכן בפן החברתי והתנעת מצברים ויצירת הקהילתיות. איגוד חשוב שיהיה וחייב שיהיה. רק חשוב שיהיה בצורה נכונה, למשל שיתוף פעולה טוב עם ארגוני המורים".

בדבריו של מנהל אגף חינוך בעיר בצפון ניתן למצוא את שני ה"כובעים" של איגוד מנהלי מחלקות החינוך – ארגון עובדים מחד, ואיגוד פרופסיונאלי מאידך:

"האיגוד חייב לטפל גם בעניין השכר, זה חלק מהתפקיד שלו. [...] יש מצב אבסורדי בו יש לי מנהל ב"ס שמקבל משכורת יותר גבוהה משלי. [...] חייבים לשפר את השכר של מנהלי מחלקות החינוך בשביל להביא אנשים מקצועיים ואיכותיים, אחרת מי יבוא לתפקיד הזה? זה יאפשר להכניס עוד פעם למקצוע הזה אנשים לא מקצועיים, שיתעסקו רק בחלק המנהלי ולא בפדגוגי, ושימונו משיקולים פוליטיים – אנחנו נחזור אחורה. [...] יחד עם זאת, אני לא הייתי רוצה להיות חלק מאיגוד מקצועי שדואג רק לשכר. חשוב לי שהאיגוד ידאג בנוסף לשכר גם להתפתחות המקצועית ולקידום המעמד של החינוך בארץ בכלל".

פעולות חקיקה

אופק פעולה שני שהשטח מבקש מהאיגוד, הוא בכל הנוגע ליזום חקיקה ולהגברת ההשפעה של מנהלי מחלקות החינוך על קבלת ההחלטות החינוכיות במדינה. כך למשל, מבקש מנהל מחלקת חינוך במועצה אזורית בצפון:

"האיגוד צריך לבנות כללי עבודה מחייבים ורצויים שיפורסמו באופן גלוי ברשות ושיגדירו נהלים אחידים. הרשימה הזו צריכה להיות מוסכמת גם על השלטון המקומי, גם על משרד החינוך וגם על האיגוד. יהיו בה סעיפים בודדים אבל מאוד יצוגיים, שיהוו גרעין מחייב לעבודה של מנהל מחלקת החינוך. עבודה שיש לה שיניים, שיש לה עיגון, כך שכולם יבינו את התפקיד המשמעותי של מנהל מחלקת החינוך. למשל, הכללים הללו יגדירו את אופן בחירתו של מנהל מחלקת החינוך".

באופן דומה, מנהלת מחלקת חינוך בעיר במרכז ממליצה כי :
"בעתיד כדאי שהאיגוד יתעסק בענייני חקיקה [...] מה שהאיגוד
עשה בשנתיים האחרונות הוא דאג שיהיה ייצוג של מנהלי
מחלקות בכל תחום במשרד החינוך. המשך דגש על התחומים
האלו יאפשר לנו [למנהלי מחלקות החינוך] להשפיע על קבלת
ההחלטות בחינוך במדינה".

גם מן הראיונות הללו עולה, עם כן, הנושא שבכותרתו של מחקר זה: התמקצעות
ושיתופיות. מנהלי מחלקות החינוך רואים צורך בהמשך המגמה המתעצמת בעשור
האחרון למקצוענות בעבודת מחלקת החינוך – בהפיכתה ל"פדגוגית" יותר – ובמקביל לכך
הם רואים צורך בהגברת הדמוקרטיזציה בשלטון המקומי, ובהגברת מעורבותו גם בקבלת
החלטות ברמה הלאומית. על כל הגורמים הנוגעים בעניין לראות כיצד הגברת מעורבות
ושיתופיות אינן פוגמות במקצועיות. על-פי המגמות של העשור האחרון, נראה כי שלל
הפעולות שנעשו תומכות בכיוון זה.

ממצאים מראיונות העומק עם מנהלי מחלקות חינוך

בנוסף לשאלוני הסקר, ערכנו ראיונות חצי מובנים עם 21 מנהלי מחלקות חינוך.² בקבוצת המראיינים קיים ייצוג מגוון של רשויות מקומיות [15] ומועצות אזוריות [6]; של ערים גדולות [3], ערים קטנות [4] ושל ישובים קטנים [16]; של רשויות במרכז [8] ובפריפריה [13]; ושל המגזר היהודי [17] והמגזר הערבי [4].

בחלק זה יידונו התובנות שעלו מראיונות אלו. ראשית, נסביר את שתי המגמות המרכזיות שמתרחשות בשנים האחרונות במחלקות החינוך ברשויות: (1) תהליך התמקצעות של מחלקות החינוך (כך למשל, מינוי יותר מנהלי מחלקות חינוך המגיעים מתחום החינוך ובעלי ניסיון מקצועי בתחום במקום מינויים פוליטיים של מקורבים; דוגמה אחרת, קבלת החלטות המתבססת יותר על שיקול דעת חינוכי-מקצועי ופחות על שיקולם פוליטיים פנים רשותיים) ועיסוק הולך וגובר של מחלקות החינוך בפדגוגיה (בנוסף לתפקידן המסורתי כאחראיות על הפן הביורוקרטי של מערכת החינוך ברשות); (2) תהליך דמוקרטיזציה הפועל בכמה רמות ומשנה את ארגון מחלקות החינוך מארגון ריכוזי והיררכי נוקשה לארגון ביזורי ושיתופי יותר.

שנית, בחלק זה גם נתווה מסגרת מושגית שתאפשר להבחין בצורה מושכלת בין מודלים שונים של מחלקות חינוך, המצויים כיום בשטח. שתי המגמות שלעיל יתורגמו לשני צירים (ציר הניהול של מחלקת החינוך – בין ריכוזי-היררכי לביזורי-שיתופי; וציר הפעולה הפדגוגית של מחלקת החינוך – המחלקה ככפופה באופן ישיר ומוחלט למשרד החינוך ואינה מתעסקת כלל בפדגוגיה, או כבעלת אוטונומיה ופעילה מבחינה פדגוגית). השילוב בין שני הצירים יוצר מסגרת מושגית בה נדון בהרחבה בהמשך.

בסופו של חלק זה נדון בסכנות הטמונות במגמות העכשוויות ובמעבר למודלים חדשים של מחלקות חינוך, ובהשלכות שלהן בעיקר כלפי רשויות חלשות מבחינה חברתית וכלכלית.

מגמות עכשוויות

(1) התמקצעות ועיסוק נרחב יותר בפדגוגיה

מהראיונות עולה שיותר ויותר מנהלי מחלקות חינוך מגיעים כיום לתפקידם לאחר ניסיון עשיר וארוך בשדה החינוך כמורים, מנהלים, מפקחים ועוד. הטענה המרכזית שעולה בראיונות היא שראש מחלקת החינוך חייב להתנסות בתפקידי חינוך שונים לפני הגעתו

לתפקידו ברשות המקומית, וזאת בכדי לתפקד באופן מקצועי ואיכותי ועל מנת לשמור על יחסי עבודה מקצועיים וטובים עם בעלי התפקידים האחרים בתחום החינוך. לדברי אחד ממנהלי מחלקות החינוך: "אם מנהל מחלקת חינוך לא מתנסה בתפקידים השונים [מורה, מנהל וכו'] הוא לא יכול להבין מספיק טוב את בעלי התפקידים שמתחתיו".

למעשה, נדמה כי לאימרות הישנות על-פיהן "משרד החינוך הוא מקצועי ואחראי על הפדגוגיה והרשות היא פוליטית ואחראית על הביורוקרטיה" אכן יש הרבה פחות תוקף היום. כך למשל אמר מנהל מחלקת חינוך במועצה מקומית בדרום:

"בזמנו כל מנהלי מחלקות החינוך היו בראייה פוליטית ולכן הם לא ידעו על הנושא [הפדגוגיה] ואז האמירה שהרשות זה גיר ולוח והמשרד זה הספרים ותוכנית הלימודים הייתה נכונה. היום, [...] ראשי הרשויות הבינו שכדי לקדם את החינוך הם חייבים לקחת איש מקצוע. יש שינוי, הוא לא ב-100% כי זה תלוי בסמכותו ובאישיותו ובמקצועיותו של האדם. אני בלמעלה מ-80% מתעסק בפדגוגיה".

ברוח אותם דברים אמרה מנהלת אגף החינוך ביישוב קטן במרכז:

"[...] אין לי בעיה עם החלוקה שמשרד החינוך יעסוק בפדגוגיה והרשות בביורוקרטיה. הבעיה שבשטח החלוקה אינה ברורה: למשל, מעברים בין שכבות גיל שונות זה לא רק ביורוקרטיה אלא גם פדגוגיה ואותו דבר גם חינוך מיוחד וכך הלאה. הרשות נכנסת לאותם תחומים שבהם המשרד לא נותן מענה. מנהלי בתיה"ס מרגישים יותר קרובים אליי מבחינה פדגוגית מאשר לפיקוח המרוחק. [...] כיום בגלל המצב הרשות מתעסקת בלא מעט פדגוגיה".

בהמשך לכך טוען ראש מחלקת חינוך במועצה אזורית בדרום כי גם במשרד החינוך עצמו יש כיום שינוי, תוך הבנה כי מנהלי מחלקות החינוך הם שותפים מקצועיים לעשייה:

"היום משרד החינוך רואה בנו סמכות מקצועית, מתוך שותפות של אמת. כך למשל, לא ימונו גננות, מנהלים או מורים מבלי להיוועץ איתי. זוהי שותפות אמת, לא מתוך כורח, אלא מתוך הבנה".

² מתוכם, שלושה ראיונות נערכו עם אחראיים על הגנים במחלקת החינוך ולא עם מנהל מחלקת החינוך בעצמו. בנוסף, ראיון אחד נערך במשותף עם ראש הרשות, ראש ההנהגה החינוכית (המקבילה של מחלקת החינוך) ומחזיקת תיק החינוך ביישוב.

המגמה של העצמת המקצועיות ברשויות היא כה משמעותית שיש אף מי שטוען שהיוצרות התהפכו ושהיום דווקא עובדי המשרד הם שנוטים לכיוונים פוליטיים, בניגוד למחלקות החינוך המקצועיות שמתעסקות יותר ויותר בפדגוגיה. דוגמה לכך ניתן למצוא בדבריו של מנהל מחלקת חינוך בעיר קטנה בצפון:

"קודמי בתפקיד [עסקן] ב-90% לא פדגוגיה. אני לא בשביל זה; הגעתי לתפקיד הזה ומהר מאוד התחלתי לעסוק בפדגוגיה, והיום תפקידי מורכב מ-90% עניינים פדגוגיים ואני תופס את המקום של משרד החינוך [...]. התפיסה כאילו משרד החינוך הוא ממלכתי והרשות היא פוליטית כבר אינה נכונה. אצלנו יש סופר מקצוענות. לעיתים המשרד הוא זה שנוטה לכיוונים פוליטיים – "בואו נסדר להוא משרה..." – אבל אני מתעקש שימונו האנשים הכי מתאימים מקצועית. [...] היום כבר הגעתי למצב שלא ייבחר מנהל שאני לא אישרתי".

בדומה לכך טען מנהל מחלקת החינוך של רשות מקומית במרכז הארץ:

"מי שמוביל את מערכות החינוך ברשויות הם מנהלי המחלקות/האגפים ולא משרד החינוך, שהופך להיות מאוד ביורוקרטי. הדבר קורה בייחוד כיוון שמנהלי החינוך היום הם מאוד מקצועיים ובעלי רקע חינוכי רחב".

יחד עם כל זאת, חשוב להדגיש כי אין זה אומר שהפן הפוליטי נעלם ממחלקות החינוך לחלוטין. ואמנם מספר מנהלי מחלקות הביעו את צערם על כך שמחלקות החינוך עדיין פועלות לעיתים על פי הגיון שאינו מקצועי לחלוטין. בעניין זה סיפרה מנהלת אגף חינוך ביישוב במרכז:

"לגבי ראש הרשות והמנכ"לית יש לעיתים אינטרסים שלא באים בקנה אחד [עם המקצועיות הפדגוגית...]. דוגמה לכך, היא שכשישוב שעד כה סיפקנו לו את איזור הרישום החליט שאינו רוצה להמשיך מכיתה ז' אצלנו, ראש המועצה בתגובה מאוד אמוציונאלית ולא מקצועית קבע שאם כך אז אנחנו לא מוכנים שהם יהיו במערכת החינוך שלנו ביסודי. זה גרם לכך שאנחנו מפסידים את האוכלוסיה החזקה הזו כבר מכיתה א' במקום רק מכיתה ז'. ההחלטות שלו בדרך כלל שייכות לעולם הפוליטי שאינן שייכות בדרך כלל לעולם המקצועי. הסיבה לכך, היא בגלל שהוא צריך לייצג את עמדת הציבור שאינה מקצועית לעיתים".

אך גם אם הם מודעים לכך שלא תמיד כל ההחלטות יכולות להיות מקצועיות לחלוטין, מנהלי מחלקות החינוך מנסים ככל יכולתם למזער את הפן הפוליטי בקבלת ההחלטות ברשות ולהתעקש על המקצועיות הפדגוגית שלהם. כך למשל, העיד ראש מחלקת חינוך בעיר קטנה במרכז כי:

"אי אפשר להיות מנוטרל לחלוטין מהסביבה הפוליטית בה אתה נמצא, אבל אני מאמין שחינוך צריך להיות מנותק ככל שניתן. אבל בסופו של דבר הכרעה חייבת להיות מקצועית לטובת הילד ולא פוליטית. יחד עם זאת, המורכבות הכי גדולה היא הפוליטית [...] לעיתים, הורים אינם מרוצים מההחלטה ואז הם פונים ישירות לראש המועצה. השיחה איתו היא כבר לא מקצועית בלבד, הוא אמנם מכבד בדרך כלל את העניינים המקצועיים ולא מתערב, אבל לעיתים הוא מחליט כן להתערב ומציע איזו דרך ביניים. לעיתים אנחנו מקבלים את הצעתו ולעיתים דוחים אותו על הסף. אין ספק שלעיתים ישנן התערבויות פוליטיות בהחלטה המקצועית שלנו, אבל המיומנות שלי היא בדיוק לצמצם את הדברים הללו".

ככלל, מרוח הראיונות עולה שהכפיפות הפדגוגית למשרד החינוך הולכת וקטנה. נדמה כי יותר ויותר רשויות מקבלות יותר אוטונומיה לקבל החלטות ברמה הפדגוגית בנוסף על זו הביורוקרטית. דוגמה להרחבת האוטונומיה הפדגוגית של הרשויות ניתן למצוא במתרחש בעיר בצפון:

"ההובלה הפדגוגית [שלי אני כמנהל אגף ושל שאר הבכירים] מתבטאת בכמה דברים: לחשוב על רעיונות, לתרגם אותם לעקרונות פעולה אופרטיביים, לגייס את הכסף, להטמיע את המהלך, לבצע הערכה ובקרה וכן הלאה. [...] העיר הוכיחה את עצמה מבחינה מקצועית וקיבלה אישור מהראמ"ה לערוך מבחנים עירוניים, ברמה של מיצ"ב ובגרות אפילו".

(2) דמוקרטיזציה ארגונית

בנוסף לתהליך ההתמקצעות של הרשויות והאוטונומיה הפדגוגית הרחבה יותר שהן מקבלות, עוברות הרבה מחלקות חינוך תהליך של ביזור קבלת ההחלטות והפיכת ארגון מהיררכי ונוקשה לשיתופי יותר. מגמת הדמוקרטיזציה הזו מתרחשת במקביל בכמה רמות ארגוניות.

ראשית, ישנן רשויות שערכו רה-ארגון בו "הוצמדה" מחלקת החינוך למחלקות אחרות בעלות תחומי פעילות משותפים. כך למשל, בעיר קטנה במרכז מנהל מחלקת החינוך "אחראי על מערך חשיבה מורחב וכולל, מתפקד כמו מנכ"ל על תחומים שונים ורבים, ביניהם: רווחה, דת, חינוך, תרבות, קליטה ונוער". לדבריו המטרה כאן היא כפולה:

"גם הכנסה של אנשי מקצוע כראשי אגפים [שמאגדים בתוכם כמה מחלקות שונות] וגם איגום משאבים וניצול טוב יותר שלהם. זה מודל הרבה יותר יעיל ומוצלח. כך לדוגמה: [מחלקת] הרווחה מטפלת גם בילד שנמצא אצלי [במחלקת חינוך] וגם אני באיזשהו אופן מטפל במשפחה של הילד שנמצא אצלי; כיוון שכך, לא הגיוני שלא יהיה קשר בין המחלקות".

דוגמה אחרת לרה-ארגון כזה מצאנו בעיר גדולה במרכז הארץ, בה בוטל כליל תפקיד מנהל מחלקת החינוך ובמקומו חולקה העיר לשני מרחבים. על כל אחד מהמרחבים אחראי אחד ממנהלי בתי הספר, אשר אמור לנהל את כל הנושאים הקשורים לחינוך פורמאלי, לחינוך בלתי-פורמאלי, לנוער וכן לתאם את פעולותיו עם בעלי תפקידים רלוונטיים בעיר (כמו למשל, ממחלקות הרווחה והתרבות בעיר).

שנית, מנהלי מחלקות חינוך רבים מעידים על עצמם שהם דואגים לשתף מגוון גורמים (הורים, מנהלי בתי-ספר, יועצות וכך הלאה) בקבלת ההחלטות במחלקה. כך למשל, מספר מנהל מחלקת חינוך במועצה אזורית בדרום הארץ:

"הוקמה וועדת היגוי פדגוגית, המונה כ-30 משתתפים, שמובילה את החינוך במועצה. אני עומד בראשה, ראש המועצה גם שותף, שותפים בה כל הפיקוח, מעונות היום, גני הילדים, היסודי והעל-יסודי, כל מי שמוביל בתחום החינוך. כמו כן, שותפים בה האחראים במועצה על תחומים סמוכים רלוונטיים, כמו מנהל המתנ"ס, תרבות וכו'. בנוסף, מכל בית-ספר משתתפים המנהל, הצוות המוביל של בית הספר ונציג ההורים. [...] נפגשים אחת לחודש כ-4 שעות כל פעם, [...] מתוך כוונה שהצוות המוביל הזה, ינסה להביא את השיח [החינוכי-הפדגוגי] פנימה אל כולם".

דוגמה נוספת לפורמט שיתופי שכזה מצאנו ביישוב קטן במרכז, שמיישם החל מתחילת שנת הלימודים תשס"ט מודל של "הנהגה חינוכית יישובית". על-פי מודל זה, נפגשים אחת לשבועיים ראש הרשות, מחזיקת תיק החינוך, רכז ההנהגה החינוכית, מנהלות בתי הספר, המפקחות, מנהלת המתנ"ס ונציגי ועד ההורים. במסגרת הישיבות דנים כולם ביחד ומקבלים החלטות על ענייני החינוך השוטפים ביישוב וכן על נושאים רחבים והחלטות

עקרונות כלליות יותר. ראשי ההנהגה החינוכית, איתם נפגשנו, טוענים כי מודל זה שמחזק את השיתופיות והביזוריות של קבלת ההחלטות ביישוב, מוביל להבנה גדולה יותר של הגופים השונים שקשורים לחינוך ביישוב. הבנה זו מובילה לשיתוף פעולה יעיל יותר, לחיזוק הקשרים ולתיאום טוב יותר בין אנשי המעשה ברשות וכך לשיפור איכות שירותי החינוך (הן ברמה הפדגוגית והן ברמה האדמיניסטרטיבית).

אמנם עדיין קיימות מחלקות חינוך המאורגנות באופן היררכי (על-פיו מנהל מחלקת החינוך הוא המחליט בענייני המחלקה, כשמעליו נמצא ראש הרשות), אך נדמה כי מגמת הדמוקרטיזציה הארגונית, על שתי הרמות שהוצגו לעיל, הולכת ומתרחבת.

מסגרת מושגית

ניתן לתרגם את שתי המגמות שפורטו לעיל לשני צירים אנליטיים:

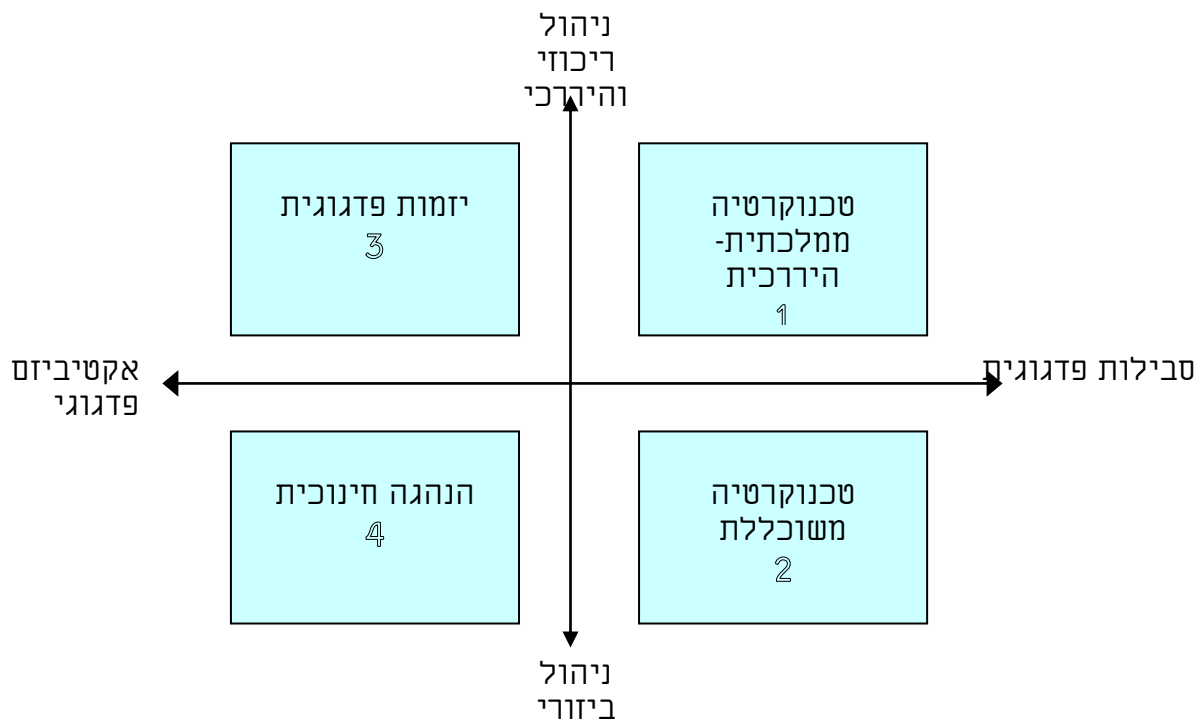
(1) **ציר הפעולה הפדגוגית של מחלקת החינוך** – התייחסות לרמת הפעולה הפדגוגית

שמתרחשת במחלקת החינוך. ציר זה בוחן עד כמה משרד החינוך (המפקחים, המחוז והמטה בירושלים) מאפשר אוטונומיה פדגוגית למחלקת החינוך ברשות, כלומר עד כמה מחלקת החינוך מתעסקת בנושאי פדגוגיה בנוסף על הנושאים הארגוניים-הטכניים. הוא מבחין בין מחלקות חינוך המצייתות באופן ישיר ומוחלט למשרד החינוך ואינן עוסקות כלל בפדגוגיה [סבילות פדגוגית], לבין מחלקות הנהנות מאוטונומיה בקבלת החלטות פדגוגיות (בנוסף על אלו האדמיניסטרטיביות) ולפעולה ישירה בנושא [אקטיביזם פדגוגי].

(2) **ציר הניהול של מחלקת החינוך** – ציר זה מתייחס לניהול מחלקת החינוך, תוך

הבחנה בין מחלקות המנוהלות על-פי מודל ריכוזי-היררכי, שבו מנהל מחלקת החינוך הוא המחליט בענייני החינוך ברשות (כשמעליו נמצא רק ראש הרשות); לבין מחלקות הפועלות על-פי מודל שיתופי-ביזורי, בו מחלקת החינוך (א) מצוותת למחלקות אחרות בעלות תחומים קרובים לה ברשות (כמו רווחה, תרבות, נוער וכו'), עד כדי יצירת אגף אחד רחב, הפועל בשיתוף פעולה ובראייה מערכתית כוללת, או (ב) פועלת על-פי מודל בו קבלת ההחלטות במחלקה נעשית בשיתוף פעולה עם מגוון רחב של בעלי תפקידים וגורמים ברשות ובשטח.

שילוב שני הצירים הללו במערכת צירים יוצר מסגרת מושגית המאפשרת הבחנה מושכלת יותר בין מודלים שונים של מחלקות חינוך שקיימים בשטח:



להלן נפרט מעט את מאפייני המודלים:

1. **טכנוקרטיה ממלכתית-היררכית** – על-פי מודל זה, מחלקת החינוך אינה פועלת כלל בנושאים פדגוגיים ומתעסקת בעניינים אדמיניסטרטיביים, טכניים וביורוקרטיים בלבד. ניהול המחלקה הוא היררכי וריכוזי, כשהחלטות מתקבלות על-ידי מנהל מחלקת החינוך (או על-ידי ראש הרשות שנמצא מעליו). מודל זה מחזק את הממלכתיות הפדגוגית והשוויון הארצי מחד (כיוון ששרד החינוך הוא הגוף הקובע מבחינה פדגוגית), אך מאידך מדיר את הגורמים בשטח (הורים, מנהלים וכך הלאה) ממרכז קבלת ההחלטות. מודל זה היה, למעשה, המודל ההיסטורי של חלוקת העבודה בין הממשל המרכזי לשלטון המקומי. הוא עדיין אופייני במספר רב של רשויות, בעיקר אלו בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים נמוכים, המותירים אותם תלויים על שולחן הממשל המרכזי.
2. **טכנוקרטיה משוכללת** – במודל זה מחלקת החינוך מתעסקת בעניינים אדמיניסטרטיביים, טכניים וביורוקרטיים בלבד (ולא פועלת בנושאים פדגוגיים). אך בשונה מן המודל ההיסטורי, ניהול המחלקה נעשה באופן שיתופי וביזורי, תוך עירוב של גורמים שונים בתוך הרשות ומהשטח. עם זאת, מודל זה מותיר את כל ההחלטות הפדגוגיות החשובות בידי משרד החינוך, כך שלעיתים אין מענה לצרכים הפדגוגיים הייחודיים של הרשות. יחד עם זאת, ההחלטות האדמיניסטרטיביות והטכניות מתקבלות בשיתוף עם גורמים רבים ומגוונים ברשות (כך שישנה רגישות גדולה יותר לצרכים שעולים מהשטח).

3. **יזמות פדגוגית** – על-פי מודל זה, מחלקת החינוך פועלת גם בעניינים פדגוגיים (למשל: פיתוח ויישום תוכניות פדגוגיות בבתי-הספר, השתתפות בקביעת תפקידי ניהול בתי-הספר וכך הלאה), וזאת בנוסף לתחומים האדמיניסטרטיביים והביורוקרטיים המסורתיים שהופקדו בידה. ניהול המחלקה הוא היררכי וריכוזי, כך שההחלטות (פדגוגיות וטכניות כאחת) נעשות על-ידי מנהל מחלקת החינוך (או על-ידי ראש הרשות). במודל זה ישנה אפשרות למחלקה לפעול באופן פדגוגי ההולם את הצרכים הייחודיים של הרשות, אך במקביל, הרבה תלוי על כתפיו של מנהל המחלקה (וחוסנה של מחלקת החינוך הכפופה לו). באם מנהל המחלקה הוא חזק דיו³ ליזום ולהוביל מהלכים פדגוגיים – כך קורה בשטח. מודל זה – שמנח"י ההיסטורית היא הדוגמה הבולטת שלו – עשוי להופיע כשלב מעבר למודל שמוסיף ליזמות רכיב דמוקרטי.

4. **הנהגה חינוכית** – על-פי מודל זה, מחלקת החינוך פועלת הן בתחומים טכניים והן בתחומים פדגוגיים. אולם בנוסף להובלה הפדגוגית (שבמודל היזמות), ניהול המחלקה מתבצע באופן משותף על ידי גורמים שונים גם בתוך הרשות וגם מהשטח. מודל זה מאפשר להדגיש את צרכי החינוך הייחודיים (הטכניים והפדגוגיים) של הרשות באמצעות הכללה של גורמי שטח שונים בקבלת ההחלטות (כמו מנהלי בתי-ספר, הורים וכך הלאה). מודל ביזורי זה מצמצם את האחידות הממלכתית במערכת החינוך בישראל, תוך היענות לשונות הרבה של צרכים מקומיים, הרכבי אוכלוסייה משתנים, ויזמות מקומיות של גורמים שונים – הורים ומנהלי מוסדות החינוך כאחד.

חשוב לציין כי מדובר בארבעה מודלים מושגיים בלבד. הם מייצגים "צורות קיצון" או מודלים טהורים, אולם בפועל, מחלקות שונות אינן מתקיימות או מאופיינות בשטח באופן טהור, אלא כעירוב בין המגמות. כפי שהראינו העלו, בפועל ישנן דוגמאות שונות למחלקות חינוך (ייתכן שניתן אף לטעון כי כמספר מחלקות החינוך, כך מספר המודלים הקיימים של מחלקות החינוך), ולמחלקות חינוך שונות מאפיינים שונים הממוקמים באופנים מגוונים על גבי הצירים האנליטיים. יחד עם זאת, ניתן לסווג כל מחלקת חינוך כנוטה להתכנס לאחד מארבעת המודלים שהוצגו כאן ובהתאם לכך להבין את התנהלותה, דרכי פעולתה, בעיותיה וצרכיה.

באם ננסה להסביר את שתי המגמות העיקריות שמתרחשות במחלקות החינוך בשנים האחרונות (כפי שעולה מראיונותיהם של מנהלי מחלקות החינוך) על-פי המסגרת המושגית שהוצעה כאן, נוכל להגיד כלהלן:

³ הדבר כרוך כמובן הן במקצועיותו והן באישיותו של מנהל המחלקה, אך בנוסף לאלו קשור הדבר גם למעמדה של מחלקת החינוך בכללה בתוך הרשות וכן לחוסנה (הכלכלי והחברתי) של הרשות המקומית עצמה.

בעבר, רוב מחלקות החינוך פעלו במודל של **טכנוקרטיה ממלכתית-היררכית**, אך כיום יותר ויותר מחלקות עוברות להתנהלות על-פי המודלים האחרים. מחלקות חינוך מסורתיות שהושפעו ממגמת הדמוקרטיזציה הארגונית פועלות כ**טכנוקרטיה משוכללת**. לעומתן, מחלקות שמגמת ההתמקצעות והעיסוק הנרחב יותר בפדגוגיה השפיעה עליהן מתנהלות בהתאם למודל **היזמות הפדגוגית**. לבסוף, מחלקות ששתי המגמות הללו התרחשו בהן במקביל, מתחילות לפעול במודל **המנהיגות החינוכית**.

מחקרנו אינו מצביע איזה מודל הוא "מוצלח יותר" או "אפקטיבי יותר", וספק אם צורת הארגון, כשלעצמה, היא הגורם המכריע בקביעת תפקודן של מחלקות החינוך. היו בעבר מחלקות מצוינות שעבדו במודל הטכנוקרטיה הממלכתית-היררכית, וישנן גם מחלקות הפועלות על-פי המודלים החדשים יותר של יזמות חינוכית או מנהיגות חינוכית – והן מתקשות מאוד בביצוע תפקידיהן. עם זאת, חשוב להדגיש כי אימוץ של מודל יזמי או מנהיגותי אינו מחייב קדם-תנאים הכרחיים (כמו מצב כלכלי מבוסס). מחלקת חינוך יכולה לשנות את התרבות הארגונית ביישוב או את דפוסי עבודתה כך שישקפו יותר או פחות מן המודלים השונים שסקרנו. מדובר בהכרעה ניהולית שראש רשות וראש מחלקה יכולים לקבל וכתוצאה מכך להוביל שינוי משמעותי ביישובם. התוצאות מהשינוי, עם זאת, אינן נגזרות, בהכרח, מהשינוי כשלעצמו.

הסכנות הטמונות במגמות העכשוויות

כפי שעלה במחקר הקודם שערכנו לפני כעשור שנים, גורמים ממלכתיים – גם בשלטון המרכזי וגם בשלטון המקומי – ראו כי קיימת סכנה מסוימת במתן חופש מוחלט ליוזמות פדגוגיות ברשות המקומית, מכיוון שהם חששו שהשונות שתתפתח בין הרשויות תגרום להפרת עקרון הממלכתיות בחינוך בישראל ותערער את השוויון הממלכתי. מאידך, במחקר הנוכחי טענו מרואיינים כי האחידות הממלכתית הייתה מאז ומעולם אחיזת עיניים, וכי אי-השוויון בין הרשויות הוחרף בשל מדיניות ממלכתית. כך או כך, המציאות ברשויות המקומיות – קרי, אי-השוויון החברתית-כלכלי ביניהן – מורה כי עיקרון הממלכתיות וחובת הממשל המרכזי לדאוג לשוויון הזדמנויות לתלמידים ומוסדות חינוך שונים ברשויות המקומיות נותרו בעינם. יחד עם זאת, התעצמותן של חלק מן הרשויות והתפתחות התהליכים של מקצועיות ודמוקרטיזציה שוללים את האפשרות להחיל חינוך שוויוני בכפייה. הרכבת המקצועית-דמוקרטית יצאה לדרך, וקרונות נוספים יוכלו להצטרף אליה במידה ויחזקו עצמם בשני הצירים האמורים למעלה.

יתירה מזאת, התארגנותן של מחלקות חינוך עכשוויות בהתאם למודלים החדשים אומנם משקפת חופש פעולה רב יותר במחלקות החינוך, אולם אין היא מעידה תמיד על יוזמות

מרצון מצד מחלקות החינוך. להיפך, במקרים מסוימים מנהלים מעידים כי הם הפכו מעורבים יותר דווקא בשל חלל שנוצר בגלל העדר מעורבות ועניין של משרד החינוך ברמת היישוב הבודד. כתוצאה מכך, היזמות המקומית נובעת מריק ממלכתי – מחוסר במשאבים או מחולשת גורמי פיקוח במשרד החינוך. בתנאים אלו מחלקות החינוך נדחפות לאמץ מודלים מקצועיים ואף מפתחות הסדרי ניהול ביזוריים יותר. כך, לדוגמה, בישובים חלשים פריפריאליים ובישובי מיעוטים מצאנו אוטונומיה פדגוגית רבה לכאורה, אולם זו נובעת מחוסר מעורבות של משרד החינוך בנעשה. מנהלים אחדים חשים כי מי שמערער את ערך הממלכתיות והשוויון הפדגוגי הוא לא השלטון המקומי אלא דווקא השלטון המרכזי. כך למשל, מנהל מחלקת חינוך מיישוב ערבי בצפון הארץ ציין בפנינו:

"אני בתפקיד עושה את כל הפעולות שקשורות בחינוך, החל מרישום גנים ועד לבקשות של בנייה, תכנים של ביה"ס, איש הקשר עם ראש המועצה האזורית, ישיבות בין מנהלי מחלקות חינוך, מתנ"ס, רווחה... משרד החינוך אמור להיות גם פוליטי וגם ממלכתי אבל בפועל אנחנו אלה שמרגישים את זה, אנחנו אלה שלוחצים על משרד החינוך לפתור את הבעיות האלה. אני צריך לשכנע את משרד החינוך כדי שיתערב... התפקיד שלי הוא בעצם הליכה בין הטיפות, לשתות מהכוס ולהשאיר אותה מלאה. שראש המועצה לא ייפגע כי אם הוא ייפגע הוא יעשה דווקא. הייתי רוצה שמערכת החינוך תתנהל בצורה שקופה, אוטונומית, אבל אצלנו התקציב – הכול נכנס לאותה קופה ואז ראש המועצה מחלק כפי שנראה לו [התקציב לא מגיע למערכת החינוך ביישוב]... הלוואי שלפחות ישמרו על התקציב של משרד החינוך. הרשות לא משקיעה מעבר ואפילו מה שמגיע ממשרד החינוך, אני לא מקבל... כשאנחנו פונים למשרד החינוך, זה תהליך מאוד מסובך ובירוקראטי והם תמיד אומרים לשחק אותה בעדינות ועדינות פירושה פגיעה במערכת. משרד החינוך לא מתערב, לא פיטר ולא הזיז אף מנהל".

אם כן, עלינו לשים לב כי מה שנראה לעיתים על פני השטח כיוזמה ברוכה מצד מנהלי מחלקות חינוך עלול להסוות מצוקה כלכלית, פדגוגית ובירוקרטית הנובעת מהחלשה הולכת וגוברת בכוחו ובמעמדו של השלטון המרכזי. למעשה, מלבד מהלכים מרכזיים בולטים (העצמת המורים ב"אופק חדש" או השתת מבחני המיצ"ב בכלל המערכת), גורמי משרד החינוך המסורתיים – הפיקוח בראשם – הולכים ונחלשים. אין ספק כי השינויים במשרד החינוך ובמעמדו בתקציב הממשלתי משליך על התארגנויות שונות

ברמת השלטון המקומי. את נסיגת הממלכתיות והסחף של אי-שוויון גובר בין רשויות מנסה משרד החינוך לחסום באמצעות מערכת המבחנים הלאומית של ראמ"ה, אולם בעיקר באמצעות חשיפת הפערים והובלתם אל מרכז הבמה הציבורית. את האחריות להתכוונות כלפי אימוץ סטנדרטים גבוהים בלמידה מעביר המשרד, בחולשתו, לגורמים בשלטון המקומי. הוא עושה זאת גם אם אינו מתכוון לכך – הוואקום שנוצר על-ידי היחלשותו מחייב את מחלקות החינוך לשנס מותניים ולאמץ הסדרים שעושים "יותר עם פחות".

עם זאת, בתהליך בו המודל של אוטונומיה והנהגה חינוכית צובר תאוצה יש לשים לב בעיקר לקבוצות השוליים, הנפגעות מירידה בקרנה של הממלכתיות וממחויבותו של משרד החינוך לשוויון הזדמנויות. בלוגיקה הקלאסית של אי-השוויון – החזקים עשויים להתחזק, אך החשש הוא שגם החלשים ייחלשו עוד יותר.

סיכום

מחלקות החינוך בשלטון המקומי נוטלות כיום על עצמן את התחום הארגוני כתחום בו הן מומחיות ביחס לכל הגורמים בשטח: להן יש מידע על משאבים יישוביים, להן יש אמצעים לאפשר נגישות למשאבי חינוך, ולהן יש יכולת ליצור זיקה בין גורמים שונים המעורבים בחינוך. אולם כפי שהמחקר מורה, בשונה מעשורים קודמים כיום מנהלי מחלקות חינוך רבים מוצאים עצמם מובילים ומנהיגים בתחום החינוך. תהליכי ההתמקצעות והדמוקרטיזציה חילחלו אל תוך השלטון המקומי וניהול החינוך ביישוב, ואלו הם האתגרים המרכזיים העומדים בפתחם של מנהלי מחלקות החינוך.

ראשית, כבעבר, על מחלקות חינוך לבצע את תפקידיהן המנהליים, המסורתיים, על הצד הטוב ביותר. לאורך כל שנות קיום המדינה, התפקידים המרכזיים של השלטון המקומי התמקדו באספקת תשתית פיזית (בינוי, שיפוץ ותחזוקת מבנים), אספקת שירותי מנהל (מזכירות בתי-ספר), טיפול בפרט (שירות פסיכולוגי, ביקור סדיר), רישום תלמידים, ובטיחות מבנים. בתחום החינוך המיוחד נוספו עוד נושאי ההסעות והסייעות. ובגני-הילדים הוסיפה הרשות, מתקציבה, סייעות לגנות הממלכה. למעשה, רק במקומות ספורים עסקו מחלקות חינוך מקומיות בנושאים חינוכיים ממשיים. ואכן, כפי שמצאנו לפני כעשור, הציפייה של כל בעלי התפקידים הסובבים את מחלקת החינוך – כולל עובדי המחלקה והעומדים בראשה – היא שמחלקת החינוך תבצע ראשית את תפקידיה המנהליים בהצלחה. כפי שאמר זאת אחד מבכירי המרואיינים במחקר, "מחלקת חינוך שלא תתקן את הדליפות מגגות בתי"ס ביישוב לעולם לא תזכה לגיבוי הנדרש לצורך מנהיגות חינוכית". המסר הדומיננטי היה שעמידה בתנאי מנהל היא תנאי הכרחי להצלחת המחלקה.

אולם כיום הצלחה בתחום המנהל היא תנאי הכרחי אך בלתי-מספיק. כאמור קודם, הספרות המדעית מורה כי בניגוד לתפקידן המסורתי, מחלקות חינוך צריכות להתרכז בתפקידי תמיכה והעצמה של המסגרות הקרובות לתלמידים: בתי-ספר ומורים. מחקרים חדשים מורים, אכן, כי מחלקות חינוך עושות הבדל: בהינתן מדיניות נתונה של הממלכה, מחלקות חינוך מקומיות יכולות להעצים את המדיניות ולפעול רבות לקידומה, אך יש כאלו המהוות בלם כנגד מימושה של המדיניות זו (Spillane, 1996). בהעדר מנהיגות חינוכית מקומית, בעלת מוכנות ויכולת לפעול בכיוונים חינוכיים (ענבר וחושן, 1997), מדיניות הממלכה עשויה לנוע בנתיב המדיניות המתבדרת: אחרי שתי רמות בהיררכיה המנהלית (מחוז-רשות-פיקוח-בי"ס) עשוי להתנתק הקשר שבין המדיניות והגיבוי לבין מימושה בפועל בבתי-ספר וכיתות.

מחלקות החינוך יכולות וצריכות להעצים את כוח הפעולה של בתי-ספר במספר דרכים. ראשית, **מחלקות חינוך ברשויות המקומיות צריכות לפתח תפישה חינוכית יישובית**. תפישה זו צריכה להתמקד במספר סוגיות. כפי שאמרו מספר מרואיינים, על מחלקת החינוך לראות את מערכת החינוך היישובית כמכלול תכנוני, שבו יש להקצות משאבים לא רק על-פי צרכים פרטניים, אלא בשיקול כוללני של צרכי המערכת. תפישה מעין זו יכולה להביא, למשל, לאשכול של בתי-ספר על-פי התמחויות (טכנולוגי, תקשורת, מדעים, וכו'), תוך עידוד מנהלי בתי-הספר להשתמש במשאבי הוראה ולמידה באשכולות היישוביים. יתירה מזאת, תפישה יישובית עם מנהיגות חינוכית תוכל לאגם משאבים גם עם מסגרות חיצוניות למערכת החינוך הפורמלית, כמו תנועות הנוער, מוזיאונים, ולפעמים אף עם גורמים פרטיים – נושא שנמצא כאן כתחום חלש מאוד בתפקוד המחלקות.

שנית, על מחלקות החינוך לפתח מחויבות אמיתית **לפיתוח איכות ההון האנושי ביישוב**. מחלקות החינוך צריכות לעסוק בטיפול כוח-האדם בהוראה במגוון דרכים. למשל, מחלקת החינוך צריכה לעודד מפגשי חינוך יישוביים, על-מנת לאפשר זרימה של רעיונות וחידושים בין בתי-ספר. מחלקת החינוך צריכה לידע את עובדי החינוך ביישוב ביחס למשאבי ההוראה הנמצאים ביישוב או בסביבתו, תוך מתן מידע על אמצעי נגישות. על מחלקות החינוך לעודד צוותי חינוך להוסיף ולהתפתח מבחינה מקצועית, תוך נכונות לאמץ רעיונות לחידושים חינוכיים.

שלישית, **על מחלקות החינוך להיות הרוח החיה, המנהיגה והמחדשת בחינוך ביישוב**. תוך הקשבה תכופה לכיווני ההתפתחות של מטה משרד החינוך, על מחלקות החינוך לתרגם הלכות עקרוניות של המטה לשפת מעשה. עליהן ליזום דיון חינוכי יישובי, לפרסם ברבים את כיווני החינוך המתפתחים, ואת הדרך שבה מחלקת החינוך צועדת על-מנת לקדם כיוונים אלו. עליה לעודד מנהלי בתי-ספר ומורים לחדש, ולתמוך ביוזמות פדגוגיות, העשויות להניב פרי של ממש. על המחלקות לתמוך מעשית במנגנוני התחדשות כמו ימי-עיון יישוביים, סרטי-דיון יישוביים, סדנאות אינטנסיביות, וכדומה.

הממצאים שלנו מורים כי ברוח ההמלצות מלפני עשור, מחלקות חינוך מסוימות העלו הילוך, ועברו מפקידות מנהלית למנהיגות חינוכית. הדברים באיל לידי ביטוי במספר תמורות. עם זאת, הם מורים כי רוח השיתוף, הביזור והעבודה האינטגרטיבית בין ארגונים ויחידות היא האתגר המרכזי של מחלקות החינוך. הספרות המקצועית מעלה כמה מחשבות בכיווני פיתוח אפשריים, כלהלן.

צמצום מחיצות והגברת סינרגטיות במחלקות חינוך

מערכת החינוך בנויה מחיצות מחיצות. כך, החינוך היסודי מופרד ברגיל מן העל-יסודי; החינוך הקדם-יסודי מופרד מקודמיו, כך גם החינוך המיוחד. תכניות ייחודיות מבוצעות באגפים נפרדים מאלו, ויוזמות חדשות פעמים מלוות בהקמת יחידות מטה ייחודיות. בבירוקרטיה המסורתית, כל אגף עובד בתחומו, במנותק מן העבודה הנעשית באגפים אחרים. יתירה מזאת, שיקול-הדעת התקציבי ומנגנוני האישור מרוחקים מגורמי התכנון והביצוע, כדי כך שהחלטות מתעכבות, אישורים שניתנו אינם מתוקצבים, ויחידות שדה נבלמות מעשיה בפועל. שני מאפיינים אלו – ניתוקים ועכבות – היוו צוואר בקבוק מרכזי בארגונים בירוקרטיים, והטיפול בהם שיחרר אנרגיות פעולה חדשות, יצירתיות ויוזמה ברמות שונות בארגונים פרטיים וציבוריים כאחד. כך, בארגונים פוסט-יזמיים נוצרות הזדמנויות לבעלי-תפקידים שונים ומאגפים שונים לעבוד יחדיו, תוך העברת ניסיון מיחידה ליחידה. מופעלים צוותי עבודה, המשתפים גורמי תכנון, ביצוע ותקצוב בו-זמנית, על-מנת לשפר את מהירות התכנון והביצוע. בארגונים מעין אלו מופחתות דרגות בהיררכיה של קבלת ההחלטות בתחומים שונים, כך שגורמים הקרובים לשטח יכולים לפעול באורח עצמאי (על-סמך הנחיות ותקנים), במטרה לתת שירות מהיר ומקצועי למי שנדרש.

יצירת סינרגטיות מעין זו בעבודת מחלקות חינוך בשלטון המקומי מהווה אתגר גדול. מנהלי מחלקות חינוך (ובמיוחד בגדולות שבהן) יכולים ליצור תנאים ארגוניים, שיאפשרו להם להשיג "יותר עם פחות"; יותר יעילות, יותר פרוייקטים, יותר יוזמות חינוכית, עם פחות כוח-אדם, פחות זמן תכנון, ופחות כפלי-משאבים. כפי שראינו בחלק האיכותני, הקמת צוותי חשיבה, תכנון אסטרטגי ותכנון חינוכי עשויים להזרים רעיונות בתוך מחלקת החינוך, לעודד עובדים ליזום, להעלות רעיונות חדשים, ולשפר את תפוקת עבודתם. מנהלי מחלקות חינוך יכולים ליצור את ההקשר הארגוני לפיתוח סינרגטיות ארגונית במחלקתם באמצעים שונים: עידוד רעיון שבירת המחיצות בין האגפים והתפקידים, יצירת פורומים בהם יכולים עובדים ומנהלים לזהות הזדמנויות ורעיונות, שלא צמחו באגף העבודה שלהם, לתת תגמולים לעבודת-צוות ולעודדה, להעמיד משאבים מיוחדים לעבודה על פרוייקטים משותפים, וליצור רשתות תקשורת וקשרי-גומלין בין יחידות שונות בארגון, שתמחשנה לכל הגורמים במחלקת החינוך כי מחלקת החינוך פועלת להשגת יעדים חינוכיים משותפים (Kanter, 1989: 346).

שיתופי-פעולה אסטרטגיים: ניהול בסביבות מורכבות

בנוסף לפיצולים הפנימיים בתוכה, הבירוקרטיה מאופיינת בניתוק יחסי מהסביבה. בתחומים רבים עשתה הבירוקרטיה החינוכית דברים בדרכה שלה, או שבחרה שלא

לעשותם כלל. שיתוף-פעולה עם גורמי חוץ היה בגדר יוצא-מן-הכלל. עם זאת, המחקר הסוציולוגי מורה, כי בעשורים האחרונים "ארגונים-פתוחים-לסביבה" (Open System Organizations) מצליחים יותר מארגונים בירוקרטיים סגורים, מסיבות רבות: הם רגישים יותר לצרכים מקומיים, הם מגיבים במהירות וברגישות לשינויים בסביבה, הם מתאימים את המבנה הארגוני שלהם לסביבה, והם משתפים-פעולה עם גורמים בסביבה על-מנת להפחית את אי-הוודאות בעבודתם. בשונה מארגונים מסורתיים, **הארגון הפוסט-יזמי מבסס עבודתו על שיתופי-פעולה אסטרטגיים**. במקום לעשות את כל העבודה כולה בתוך הארגון, מנהליו קושרים הסכמים וחוזים עם ארגונים אחרים, על-מנת להתמודד יחדיו בסביבה תחרותית, או בסביבה המחייבת התייעלות. שיתוף-פעולה זה מבוסס על ההבנה, כי ארגונים יכולים וצריכים לעבוד תחת תפישות של "כולם מרוויחים", במקום לראות את העולם הארגוני במונחי "משחק סכום אפס". בהתאם לכך, ארגונים פוסט-יזמיים משתפים פעולה בתחומי המידע, התכנון, והעבודה, כך שכל אחד מן השותפים מבצע "יותר עם פחות".

מודל ארגוני זה פותח כר של אפשרויות למחלקות חינוך בשלטון המקומי. במקום להתחרות עם גורמים שונים על טריטוריות חינוכיות (מנהלי בתי"ס, מפקחים, מנהלי מתנסים, וכו'), מנהלי מחלקות חינוך יכולים להנהיג תהליכי עבודה על כל הגורמים הללו, במטרה להשיג יותר ליישוב בפחות עלות עבורו. שיתופי-פעולה אסטרטגיים מעין אלו בין מחלקת החינוך, הפיקוח, החברה למתנסים, וכל גורם מתערב אחר (קרנות, הסוכנות היהודית, תכנית קרב, וכדומה) יכולים להצמיד את מערכת החינוך היישובית צעדים רבים קדימה. איגום משאבים במסגרות יישוביות (כדוגמת "מרכז החינוך המדעי היישובי", או המחמ"ד בגדרה; או מרכז המעבדות בירושלים; או מרכז הדרכה אזורי בת"א) מאפשר לחסוך בעלויות של הפעלת פרויקטים, תוך שיתוף יותר צרכנים או נהנים מכל פעולה מתוקצבת. תוך שינוי התפיסות בתוך מחלקות החינוך, מנהליהן יכולים להשיג שירותי חינוך רבים יותר ליישובם, ובאיכות גבוהה יותר, תוך הקטנת עלויות. נורמות של אמן-הדדי והעדר תחרות, הנבנות תוך התנסות מעשית, עשויות להבטיח ששיתוף-הפעולה האסטרטגי לא יהא בגדר אנקדוטה מקומית. תוך טיפוח הסימטריה בין הגורמים השותפים, מנהלי מחלקות החינוך יכולים ליצור סינרגטיות, שתעשיר את כל השותפים.