

## אוטונומיה: רקע לדיון על השפעת תהליכי אוטונומיזציה על המנהיגות הבית ספרית

### השורה התחתונה

אוטונומיה בית ספרית היא מדיניות חינוכית נפוצה בשנים האחרונות במדינות מערביות רבות. מערכות חינוך רבות הגבירו את האוטונומיה של בתי הספר בתקווה להפוך את המענים הבית ספריים לקרובים ורלוונטיים יותר לצרכי הקהילה ועל מנת להפכם למוסדות אפקטיביים יותר הן בהיבטים ארגוניים ופיננסיים והן בהיבטים פדגוגיים. לצד היתרונות הטמונים בה, הרחבת הסמכות והאחריות של המנהלים בסביבה שאיננה תומכת במימוש המיטבי מגבירה לא פעם את העומס והלחץ על בתי הספר, ובמיוחד על העומדים בראשם ולא משיגה את התוצאות הרצויות.

אוטונומיה בית ספרית מיטבית זקוקה למספר תנאים כדי להצליח:

- מסגרת חינוכית לאומית חזקה הנשענת על חזון אסטרטגי ברור וכל מרכיביה מסונכרנים.
- תכניות מעולות ורלוונטיות של הכשרה ופיתוח מקצועי למנהלים ומורים לעבודה בסביבה של אוטונומיה.
- מנהלים חדורי משימה, אמיצים, יזמים ובעלי מיומנויות בין אישיות גבוהות.
- מנגנוני אחריותיות חזקים ומבוססים.
- אקלים חינוכי, פוליטי וחברתי המעודד את המהלך, תומך ביצירת שיתופי פעולה מקומיים ומושתת על אמון.

חשוב להדגיש, גם בתוך מדיניות אוטונומית מרחיבה, מנהלים פועלים בתוך מסגרת מוגדרת. אוטונומיה פירושה שהמערכת קובעת מטרות יעדים אסטרטגיים ומאפשרת למנהלים לסלול את דרכם לשם באופן הנראה להם ומיטיב עם הקהילות אותן הם משרתים. נדמה כי ההבדל בין מדינות בא לידי ביטוי בגודלה של המסגרת ובסמכויות המוענקות למנהלים על חלקים שונים בתוכה.

\*\*\*

### אוטונומיה בית ספרית: הרעיון בגדול

אוטונומיה בית ספרית היא הסמכות והאחריות המוענקת לבית ספר, לרשות שלטונית אזורית או מקומית (או לשילוב שלהן) לקבל החלטות באופן עצמאי בתחומים שהוגדרו על ידי השלטון המרכזי. במסגרת זו, בתי ספר או גופים מקומיים מקבלים סמכות לקבל החלטות הנוגעות לתפעולם ולפעילותם. החלטות אלו עשויות להיות קשורות למגוון נושאים, ביניהם: תקציב וחלוקת משאבים, כוח אדם (מינוי, פיטורים, תגמול דיפרנציאלי), תכנית הלימודים והערכה. הנחת היסוד של תהליכי האוטונומיה היא שקבלת החלטות מקומית ושיתופית תוביל למדיניות ולתכניות בית ספריות אפקטיביות יותר אשר מתכתבות בצורה טובה יותר עם הצרכים המקומיים. מהלך זה אמור להוביל לשיפור הביצועים הבית ספריים, לעלייה בהישגי התלמידים ולא פחות חשוב מכך - לעלייה בשביעות הרצון של כל קהילת בית הספר: מנהלים, צוותי חינוך, משפחות. עם זאת, הגם שמובילי מערכות חינוך רבים ברחבי העולם תומכים ומקדמים את רעיון האוטונומיה, כיום כבר ברור שהתמונה העולה

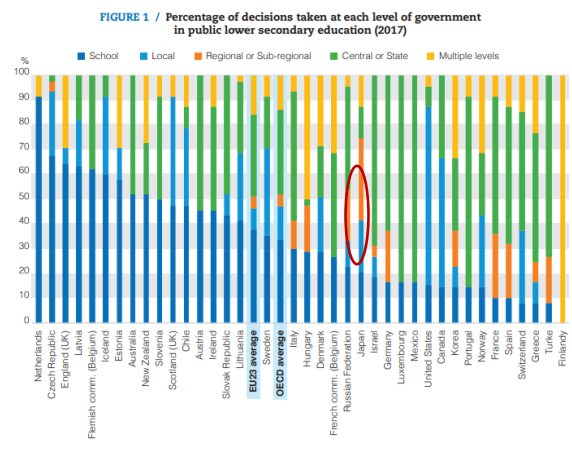
מיישום מדיניות של אוטונומיה היא מורכבת וגם היא - כמו כל רפורמה חינוכית אחרת - איננה פיתרון קסם. יש מקומות שבהם אוטונומיה אכן מובילה לשיפור כולל בביצועי מערכת החינוך אך יש מקומות שבהם אוטונומיה לא מניבה את התוצאות המבוקשות. לפיכך, חשוב להבין מהם התנאים שבהם אוטונומיה מובילה לעלייה בהישגים ולשיפור. בהקשר הזה, מחקרים מהשנים האחרונות מלמדים כי **אוטונומיה המתרכזת בשינוי מבני בלבד ולא מחלחלת לכיתות ומובילה להתמקצעות בתהליכי ההוראה והלמידה כך שיענו טוב יותר לצרכים המקומיים - יתרונותיה מוטלים בספק (Caldwell, 2014).**

חשוב עם זאת להדגיש כי המחקר העוסק בתנאים המאפשרים אוטונומיה מיטבית חלקי בלבד. מן המחקר ומן הניסיון המצטבר בעולם עולה פער בין עושר הידע והנתונים אודות אוטונומיה ברמת המדיניות (מה מנהלים יכולים לעשות) לבין הידע והנתונים הדלים לאין שיעור ברמת היישום (מה מנהלים עושים בפועל). חשוב לזכור שמדיניות התומכת בהגברת האוטונומיה הבית ספרית איננה בהכרח מובילה לאוטונומיה בפועל. שאלות מרכזיות בהקשר הזה הן האם - ואם כן עד כמה - מנהלים מנצלים את ההזדמנות שהאוטונומיה מעניקה להם. גם היום, יותר משלושים שנים לאחר שתהליכי אוטונומיה החלו להתבסס בעולם, מעט מדי ידוע על האופן שבו מנהלים מיישמים ומממשים את האוטונומיה הבית ספרית (Neeleman, 2019). יתרה מזאת, יש מחקרים המראים כי תהליכי אוטונומיזציה לא הניבו תוצאות מצופות בבתי ספר מכיוון שהדגש ביישום היה על שינויים מבניים ולא על שינויים פדגוגיים בתהליכי ההוראה והלמידה בכיתות (ר' סקירה נרחבת אצל Honig & Rainey, 2012). כלומר, אוטונומיה איננה יכולה להתגשם רק בהחלטות ארגוניות אלא חייבת לבוא לידי ביטוי גם ביוזמות מקומיות הקשורות בטבורן לליבת העשייה הבית ספרית - קרי, הוראה ולמידה (Ibid). האתגר בהקשר זה הוא גדול מכיוון שהמנהל האוטונומי אחראי לכל ההיבטים של ניהול בית הספר - ניהול תשתיות פיזיות, הון אנושי, פיננסיים ועוד. אחריות מורחבת זו מצריכה זמן רב ועלולה להרחיקו מתפקידו כמנהיג פדגוגי (בוגלר, 2019). למותר לציין שעל מנת שאוטונומיה תחלחל לרמת הכיתה עליה להיות מלווה בתהליכים מקבילים של הכשרה ופיתוח מקצועי רלוונטי.

### **על הציר שבין יותר ופחות זיירות של אוטונומיה**

מערכות חינוך ציבוריות במדיניות דמוקרטיות אינן יכולות להיות אוטונומיות לחלוטין או ריכוזיות לחלוטין; לפיכך, ראוי לבחון את סוגיית האוטונומיה על ציר שבין יותר אוטונומיה לפחות וכן להגדיר באופן ספציפי את הזירה שבה מוענקת אוטונומיה לבית ספר, לרשות או ישות מקומית אחרת (תקציב, גמישות תעסוקתית, תכנית

לימודים וכיו"ב). מבט על הציר שבין יותר לפחות אוטונומיה מגלה שונות רבה בין מדינות הן ברמת האוטונומיה המוענקת לבתי ספר והן בזירות שבה היא מתקיימת. על פי נתוני ה-OECD לשנת 2017 (OECD, 2018a) בפחות משליש מהמדינות החברות בארגון, רוב ההחלטות לגבי בתי ספר מתקבלות ברמת המדינה; בערך בחצי מן המדינות רוב ההחלטות מתקבלות ברמת בית הספר. השונות, כאמור, גדולה מאוד ונעה מתורכייה



שבה כ-8% מההחלטות מתקבלות ברמת בית הספר לעומת הולנד שבה 90% מההחלטות מתקבלות ברמת בית ספר. ישנן גם מדינות דוגמת דנמרק ויפן שבהן קבלת ההחלטות מבוזרת על פני דרגים שונים. ישראל, כפי שניתן לראות על הגרף, נמצאת מתחת לממוצע ה-OECD ברמת האוטונומיה המוענקת לבתי ספר.

שונות רבה מתגלה גם כאשר מתבוננים על הזירות שבהן מתקיימת האוטונומיה בתוך בתי הספר. ארגון ה-OECD מגדיר ארבע זירות עיקריות שבהן מתקיימת אוטונומיה במערכות חינוך החברות בארגון: ארגון ההוראה - רישום תלמידים, ניהול הקבצות, ניהול זמן ההוראה. ניהול המשאב האנושי - מינוי ופיטורים של מורים ומנהלים, הגדרת התפקיד, תנאי העסקה. תכנון - עיצוב תכניות לימוד, בחירת תכניות התערבות, בחירת נושאים ללימוד והתוכן. ניהול משאבים - קבלת החלטות בנוגע לשימוש בתקציב.

על פי נתוני הארגון, בממוצע, בתי ספר או רשויות מקומיות מקבלות 63% מההחלטות הקשורות בארגון ההוראה, אך רק 20% מתוכן מתקבלות באוטונומיה מוחלטת. החלטות הנוגעות לתכנון, מבנים (למשל, ארגון הלמידה - מסלולי לימוד, מערכת השעות, חלוקה גילית) וניהול כוח אדם נוטות להיות מוחזקות יותר בידי של השלטון המרכזי; בממוצע, כ-50% מההחלטות הקשורות לתכנון וארגון מבני וכ-35% מההחלטות הקשורות בניהול כוח אדם נמצאות בידי (OECD, 2018b). מהנתונים של הארגון על ישראל מתקבלת התמונה הבאה על פי זירה ורמת מקבלי החלטות:

שילוב	בית ספר	רשות מקומית	אזורית	מדינה	
--	33%	33%	--	33%	ארגון ההוראה
--	--	17%	17%	67%	ניהול המשאב האנושי
--	--	--	--	100%	תכנון
--	25%	--	--	75%	ניהול משאבים

המטריצה להלן מסכמת את אזורי קבלת החלטות בבית ספר, ואת האזורים שבהם לבית יש יותר או פחות אוטונומיה:



### השפעת האוטונומיה על המנהיגות הבית ספרית

כאמור, לאוטונומיה יכולה להיות השפעה מבורכת כאשר היא מיושמת באופן נכון. עם זאת, היא גם הופכת את תפקידו של מנהל בית הספר לסבוך ומאתגר יותר וגם עמוס יותר. מכיוון שלבתי ספר - ולעומדים בראשם - יש שליטה גדולה יותר על קבלת החלטות בזירות משמעותיות בבית הספר, הם ניצבים בפני תביעה ולחץ גדולים יותר להוביל לשיפור בביצועי התלמידים. בנוסף, האוטונומיה מביאה עמה מערך דרישות שמנהלים אינם נדרשים להתמודד עמן כאשר השליטה היא ברובה של המדינה - ניהול משאבי אנוש וניהול כל היבטיו הפיננסיים של המוסד - בנוסף לניהול תהליכי ההוראה והלמידה. מחקר על השפעות האוטונומיה באוסטרליה מלמד כי העלייה בעומס המטלות הבירוקרטיות של המנהל התבטאה בירידה בזמן שהקדישו לצרכי הפיתוח המקצועי של הצוות (Heffernan, 2018) תוצאה מאוד לא רצויה, כמובן, של הרחבת האוטונומיה. היבט אחר שראוי לשקלו בכובד ראש אשר עולה מן המחקר באוסטרליה קשור בניהול הצוות: נמצא כי מנהלי בתי ספר - ברובם גברים לבנים מן המעמד הבינוני - נטו לשקול גם שיקולים דמוגרפיים (מגדר, רקע תרבותי) בעת מינוי ופיטורי מורים. אתגר אחר שטמון באוטונומיה הוא יצירת מוסדות מבודדים ומנותקים. כאשר כל בית ספר אחראי לעצמו גדלה הסכנה שבתי ספר יעבדו כיחידות בודדות וסגורות אשר אינן מקיימות מערכות יחסים מפרות ומשמעותיות עם גורמים מחוץ להם. למותר לציין כי אתגר זה כורך בתוכו גם את הסכנה להגדלת פערים ומגמות של אי שוויון בין בתי ספר.

מחקר של הבנק העולמי בחן לעומק ארבעה מקרי מבחן ברחבי העולם ומצא כי מנהלים של בתי ספר הנהנים מאוטונומיה זקוקים לרשת תמיכה רחבה כדי להימנע מן התוצאות הלא רצויות האלו (Rodriguez & Hovde, 2002). המחקר מעיד על כך שכאשר קיימים מנגנוני ביזור המסייעים בהפחתת העומס, תחושת הסיפוק של המנהלים עולה. ולהיפך, במקומות שבהם האוטונומיה איננה מלווה במנגנוני ביזור ומערכות תמיכה במנהל ובבית הספר רמות הלחץ עולות. מחברי המחקר ממליצים על מערכי התמיכה הבאים למנהלים של בתי ספר אוטונומיים כדי למצות את יתרונותיה:

- הכשרה, הכוללת התייחסות להיבטים של מנהל עסקים, יזמות ומדיניות ציבורית, לצד התכנים של מנהיגות פדגוגית.
- תמיכה אדמיניסטרטיבית במשימות כגון הכנת תקציב, ניטור תקציב המקושר לתכנית עבודה, סיוע בניהול המשאב האנושי.
- תמיכה פדגוגית. מנהלים בבתי ספר שזוכים לדרגה גבוהה של אוטונומיה מוצפים מעומס ומגוון המשימות המוטלות עליהם. לכן, הם זקוקים לסיוע במיציאת תפקידים כמנהיגים פדגוגיים כדוגמת פיתוח מקצועי מעולה למורים.
- פיתוח מקצועי למנהלים ורישות
- אחריות משותפת ותמיכה חברתית: תמיכה חברתית נרחבת במהלך וגיבוי מהדרג הפוליטי מסייעים למנהלים לשגשג. יצירת סביבת עבודה תחרותית בין בתי הספר (באמצעות, למשל, הערכת בתי הספר לאור הישגי תלמידים בלבד) מובילה לתוצאות לא רצויות. המחקר של הבנק העולמי מלמד שבמקומות שבהם הייתה אווירה של שיתוף פעולה ותחושה של המנהלים שהם חלק מתמונה גדולה יותר ואינם עומדים רק למבחן כבית ספר בודד - התוצאות היו טובות יותר.

### מה מנהלים אוטונומיים מצליחים עושים וכיצד זה מקרין על הפיתוח המקצועי

- **חשיבה וניהול תוצאתי:** מנהלים שפועלים היטב בזירה אוטונומית מונעים על ידי הרצון לשפר את התוצאות הלימודיות של התלמידים שלהם. היכולת להיות ממוקדים ובהירים בתוצאות שהם שואפים להשיג נוסכת בהם אומץ לעשות דברים אחרת הן בעבודה מול הצוות והן מול התלמידים. כנגזרת של תפיסה זהו, עליהם להיות בעלי מטרות ברורות ומוגדרות היטב של תמונת העתיד הבית ספרית.
- **אומץ ניהולי ומנהיגותי:** מנהלים שמשגשגים בסביבה אוטונומית אינם חוששים להדוף או להתעלם ממדיניות ופרקטיקות אשר אינן תומכות באופן ישיר בחתירתם לתוצאות. מנהלים אלו אינם חוששים מעמימות או אי ודאות ויודעים לנצל היטב 'פרצות בגדר' ושטחים אפורים. הם יודעים גם להסתגל לשינויים בקלות ובמהירות ולתקן במידת הצורך.
- **דפוס חשיבה מתפתח ויזמי:** מנהלים אוטונומיים מוכרחים להאמין כי ניתן לחולל שינוי וכי הם מסוגלים לחוללו וכן עליהם להיות בעלי רוח יזמית אשר חותרת להגשים את התפיסה ותמונת העתיד של בית הספר כפי שהם מגדירים אותה. הם מוכרחים להיות מסוגלים לקחת סיכונים ולזהות הזדמנויות בסביבתם ולדעת כיצד לתעל אותם לטובת השגת התוצאות.

- **ביזור ובניית צוות:** מנהלים בסביבה אוטונומית יודעים כיצד לאפשר לאנשי הצוות שלהם להיות אוטונומיים ולקבל החלטות וכיצד לבנות שדרת ניהול בבית ספר שדואגת לכך שהוא לא צריך להיות בכל צומת של קבלת החלטות אלא שקיימים בבית ספר מספיק מנגנונים וסדירויות שמאפשרות לצוות להוביל ולקבל החלטות.
- **סנגור, ניהול שותפויות וניהול מערכות יחסים:** מנהלים מוצלחים שפועלים בסביבה אוטונומית יודעים כיצד לתווך ולדברר את עבודתם לגורמים הממונים ולקהילה מחוץ לבית הספר. הם יודעים גם כיצד למנף את החופש לטובת יצירת קשרים ושיתופי פעולה שתומכים בתפיסת העתיד הבית ספרית. בנוסף, הם 'אנשים של אנשים', רגישים ומודעים לצרכים של אחרים ויודעים לנהל את רגשותיהם ולקבל החלטות בצורה מושכלת (Ward, 2019).

לאור זאת, מוצע שתהליכי פיתוח מקצועי למנהלים הפועלים בסביבה של אוטונומיה ניהולית יכללו את הרכיבים הבאים:



## ביבליוגרפיה

בוגלר, ר', בן-דוד ע', זהר ע', ניר א', ענבר ד' (2019). אוטונומיה בית ספרית ולמידה, אבן דרך שלישית, דוח מחקר. מוגש ללשכת המדען הראשי, משרד החינוך.

Caldwell, B. J. (2014). Impact of school autonomy on student achievement in 21st century education.

Heffernan, A. (2018): Power and the 'autonomous' principal: autonomy, teacher development, and school leaders' work, *Journal of Educational Administration and History*, DOI: 10.1080/00220620.2018.1518318

Honig, M. I., & Rainey, L. R. (2012). Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here?. *Educational Policy*, 26(3), 465-495.

Neeleman, A. (2019). The scope of school autonomy in practice: An empirically based classification of school interventions. *Journal of Educational Change*, 20(1), 31-55.

OECD (2018a), "How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?", *Education Indicators in Focus*, No. 64, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e14575d5-en>.

OECD (2018b), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>.

Rodríguez, A., & Hovde, K. (2002). The challenge of school autonomy: Supporting principals. *World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington, DC*, 90, 195-204.

Ward, T (Dec, 2019). Leading an Autonomous School — and How That's Different From Being a Traditional School Principal, Bellwether Education Partners, <https://aheadoftheheard.org/leading-an-autonomous-school-and-how-thats-different-from-being-a-traditional-school-principal/>