

משרד החינוך המינהל הפדגוגי אגף בכיר לארגון לימודים

בתי ספר בניהול עצמי תהליכי הבקרה

הכין: ד"ר משה דקלו

ההגדרה של הניהול העצמי, הוצבה לפני למעלה מ-20 שנה וניתנו לה פרשנויות יישומיות שונות בשדה החינוך. ליישום בפועל שכבר נערך במערכת החינוך בבתי הספר, בחינוך היסודי וחטיבות הביניים, נמצאו מספר דרכים אופרטיביות וניתן לאתר בשדה החינוך בישראל סוגים שונים של יישומים.

נציין שבתי הספר בניהול עצמי פועלים במדינות המערב, כחלק מתפיסה ניהולית של לקיחת אחריות עצמית, דיווח לקהילה ולגורמים ממלכתיים, שותפות קהילתית ואזורית. חלק מבתי הספר הובילו את המערכות החינוכיות תוך התנתקות מהמערכת המרכזית והשליטה שלה בפרטים הטכניים של הניהול השוטף. במבוא לספרם "בתי ספר בניהול עצמי, מבט בין-לאומי", כותבים המחברים פרופ' עמי וולנסקי ופרופ' יצחק פרידמן:

"למודל הריכוזי שורשים עמוקים בתרבות הארגונית של מערכות חינוך, ואילו המודל המאציל והמעצים את בתי הספר, מודל המבוסס על ביזור סמכויות, הוא מודל צעיר לימים הן בגיבוש התפיסה התיאורטית והן בניסיון היישומי. עוד יסוד למתח בין המודלים הוא הקושי למצוא את נקודת האיזון החדשה. הוא נובע מהקושי של מערכות ריכוזיות להיפרד מעצמן ומהסמכויות שהוקנו להן ולתת ליחידות הקצה המספקות שרותי חינוך - בתי הספר - את מלוא האשראי הנדרש לשיטת הניהול החדשה".

(וולנסקי, פרידמן, 2003, עמוד 11)

עבור בתי הספר בניהול עצמי ניתן לאתר חומרים רבים הן בתיאוריה והן בתהליכי היישום, לרבות מחקרים ממצאים ומסקנות. הבקשה להחזיר את תפיסת הניהול העצמי, משמעותית וחשובה, כחלק מהצורך בקידום מערכת החינוך בישראל, מהצורך שמנהלים יקחו אחריות מקצועית – חינוכית ואחריות כלפי קהילת ההורים והקהילה והיישוב בכלל. עם זאת יש צורך להבין מדוע עולה שוב הבקשה ליישום מחודש, ומה המטרה בהוהלת התהליך האמור. האם יתקבלו תקציבים נוספים, האם תשתנה השיטה והמערכת תוביל את עצמה לאחריות אמיתית או רק לדיווח מפורט על הנעשה במוסדות החינוך. שהרי, זהו אחד התהליכים שיושמו בישראל והופסקו.

עם זאת, קיימת יכולת לשקם את התהליך תודות לתיעוד הרב שבוצע על ידי מובילי ההטמעה בשנות קידום הפרוייקט. כל זאת, בצד ביצוע מחקרים מלווים אשר כללו משוברים משמעותיים מהם ניתן ללמוד על יישום עתידי משופר, אם וככל שינתן ליישום העתידי גיבוי ארוך טווח וללא מעצורים.

ישום משמעותי של בתי ספר בניהול עצמי, שיכלול תכנון תהליך רב-שנתי, מחייב את מטה משרד החינוך לקבוע תהליך של הטמעה מחודשת והגדרה של השלמת התהליכים מול בתי ספר ורשויות שכבר החלו בתהליך. קביעת תכנית עבודה בית ספרית בזיקה של תשומות מול תפוקות, הגדרת תהליכים של ניהול עצמי ומודלים של שיתוף ההורים המורים והקהילה.

משרד החינוך המינהל הפדגוגי אגף בכיר לארגון לימודים

ישום של מודלים מגוונים של ניהול עצמי ופיתוח תהליכים של אחריותיות או בפירוש אחר למתן דין וחשבון (Accountability). התנהלות על פי מודלים של אחריותיות, מוביל את התהליך כולו ליישום בפועל ע"פ עקרונות של סטנדרטים בחינוך. הקמת רשת של בתי הספר בניהול עצמי, ניהול הידע של התהליך כולו ותיעוד התהליכים, המחקר והמשוב.

צוות ההיגוי המשרדי חייב להגדיר תהליך של שיקום הרעיון (בהנחה שהחלטה מצויה ברמת נחישות גבוהה – לביצוע). השיקום צריך לכלול תהליך של מיפוי המסגרות הקיימות שפועלות כן, זיהוי הסטטוס של היישום. חלק מהמוסדות החלו בתהליכים, חלק נתנו לרעיון פרשנות עצמית ומשמעויות תפעול שונות. בתי ספר אחרים החלו אך נוצרו עיוותים לתהליך בגלל התנהלויות של הרשויות המקומיות.

מאז שרעיון הניהול העצמי הופסק ביישום, מערכת החינוך התקדמה לתפיסת עולם חינוכית חדשה שבאה לידי ביטוי ברפורמת אופק חדש וברעיונות תחיליים של חינוך אישי. לדעתי, יש לבחון את המצב הקיים ולברר מהן נקודות החולשה אותן יש צורך להשלים בבתי הספר והרשויות שכבר התנסו ולהוביל מהלך של צירוף בתי ספר ורשויות נוספות. לאור ה"תוספות" המשמעותיות בתהליכים חדשים שכבר שולבו בחינוך..

מבוא לבקרת מערכות

המונח "בקרה" הינו מונח שגור בתחומים שונים, הוא נפוץ מאוד במערכות טכנולוגיות מתקדמות ופותחו בעבורו גם כלים מתימטיים משוכללים (במונח בקרה נעזרים כמעט בכל הזדמנות - גם שלא לצורך ומתוך חוסר ידיעה). במערכות חינוך, בקרה מתקיימת בתחומים רבים, הן בתוך כדי תהליך החינוך והן בסיומו. כך, משרד החינוך הפעיל בעבר את בחינות המשוב, "כבקה חיצונית", על מנת לתת תמונת הישגים לימודיים ובשנים האחרונות את בחינות המיצ"ב, במנגנון חיצוני ובמנגנון פנימי. מאז תחילת שנות החמישים המדינה מקיימת את בחינות הברות, בתום הלימודים, שהן המשך לבחינות הסמכה שנערכו שנים רבות קודם להקמת המדינה. תפיסת הבקרה בכל המערכות לסוגיהן, היא תפיסה עקרונית וערכית בתפעול בניהול מערכות בכלל. הראייה של התפוקות ביחס לתשומות והשילוב של "חיישנים" ו"מודדים" בתוך מערכות, אמורה לתת למפעילי המערכות משוב על איכותן הן בתחום התהליכי והן בתחום התוצאתי. מדדים ומידות של מאפיינים שונים במערכת החינוך אמורים לתת למנהיגות החינוכיים מידע אודות איכות תפעולן. מתוך תפיסות אלה המינהל הפדגוגי במשרד החינוך הקים מערך של מנגנוני בקרה על תקן השעות, תשלומי הורים, איכות ההזנה, מערכות שכר לימוד ואחרות, תוך כוונה ל"התבוננות פנימה" אל תהליכי התפעול של המערכות המיישמות כגון גני הילדים או בתי הספר. מערכות בקרה אמיתיות מכילות מרכיבי משוב שאינן חלק ממערכות התפעול, הן כמו מכשירי מדידה חיצוניים המביאים אלינו את התוצאות - במבט מן החוץ וללא התערבות. אנו מנהלי המערכות אמורים לקבל את הממצאים ה"סטטיליים" ככל שניתן, ללמוד אותם, להסיק את המסקנות,

משרד החינוך המינהל הפדגוגי אגף בכיר לארגון לימודים

לנקוט עמדות. אחרי דיון ולמידה עלינו לפעול על מנת לשפר את המערכות שבאחריותנו להתייעלות, לשיפור הביצועים ולתיקון התקלות והעיוותים.

תהליכי בקרה הינם תהליכים תוך מערכתיים בניווט בהיגוי ובדיווח, הם מקומיים ומצויים בתוך תת-מערכות. אולם "בקרה" (Control) היא מרכיב בתוך מערכת (System), אשר בעיקר מהווה מערך של תהליכים "המתבוננים מן החוץ", ללא התערבות ובאובייקטיביות מלאה.

אגב, מערכות מובחנות ביניהן לפי סוגים: בקרה בחוג פתוח וכבקה בחוג סגור מה שהוצג לנו

עד כה – היא בקרה בחוג פתוח בלבד הפתוחות הן אלה שבתוך התהליך והסגורות הן אלה

המביאות מידע – משוב (feedback) מנקודות שונות אל מרכז הניהול.

תהליך הבקרה אותו אנו צריכים לבצע אמור להיות, לדעתי, מבוסס על איסוף נתונים משדה בכל נקודה מוגדרת, מהמשפחות והילדים, מגני הילדים ומבתי הספר, מטיפות החלב ויחידות הרווחה ומכל הגופים המבצעים.

הבקרה החיצונית (שהיא שונה מהערכה חיצונית או הערכה פנימית-עצמית), אמורה לתת תמונה כוללת על ההתנהגות הארגונית – רווחתית - פדגוגית של המערכת או של התכנית, של השלם שבה ובעלי התפקידים שבה ואופן היישום בפועל. זאת בצד התמונה הכוללת, ממנה ניתן ללמוד על דפוסי ניהול, מיקוד או הטיית משאבים, פעולות או שעות, או חריגות כלליות אחרות.

לפיכך, אני מציע את הבקרה כנונספט מערכתי בשני מישורים מרכזיים, ראשית כמרכיב בתוך כל מינהלת מובילה את תהליך העבודה השוטף, בכל מינהלת של פרויקט קטן או רפורמה משמעותית. המרכיב השני של הבקרה חייב להיות חיצוני לניהול התהליך ויתבצע על-ידי צוות חיצוני שאינו חלק מהתהליך התפעולי. שני המישורים הללו אינם שייכים כלל ועיקר להערכה פנימית מעצבת או הערכה חיצונית כוללת. יש להבדיל בית תהליכים של ניהוג ושליטה (Steering and Controlling) לתהליכים של משוב והיזון חוזר (Feedback) לדעתי, יש לקבוע צוות היגוי - כפי שכבר נעשה ובצידו צוות אשר פועל באופן עצמאי, אוסף מידע מהפעולות שמתבצעות בשדה ומבצעת המינהלת, משרדי הממשלה השותפים והרשויות. הצוות, צריך שיהיו בידיו כלי בקרה (המוסכמים) הסמכויות והתקציבים כדי לפעול באופן עצמאי, לאסוף את המידע ולהביא את המשוב למינהלת התכנית הלאומית, לצורך שיפור ותיקון של התהליכים והתאמת הפעולות שנקבעות על מנת להשיג את המטרות שהוגדרו. איסוף המידע אודות תפעול המערכות אינו אמור להיות בסוף התהליך אלא במבחר תהליכים מרכזיים כאלו שמאפיינים את המערכת וזיהוי תוך כדי הפעלה על איכות התהליכים במונחי תשומות ותפוקות, ממגוון בתי ספר (מדגמית או לאו דווקא), כאלו שמהם ניתן ללמוד על איכות התפעול והתוצאות המתקבלות.

משרד החינוך המינהל הפדגוגי אגף בכיר לארגון לימודים

המצע לתהליכים

- בתהליך החזרת הניהול העצמי יש שלושה צירים מרכזיים של פעילות:
1. ציר פעילות עם בתי ספר ורשויות שכבר התנסו.
 2. ציר פעילות עם בתי הספר ורשויות שטרם התנסו ואין להם ידע או התנסות קודמת.
 3. התאמת תפיסות הניהול העצמי לרפורמת "אופק חדש" ובהתאם גם לתפיסות של "עוז לתמורה".

מתודולוגיות הבקרה

בקרה מחייבת הסתכלות פנימה ע"י בקרים אוטונומיים ומומחים בתחומי המדיניות, התפעול והעקרונות הפדגוגיים. כאמור, בקרה אינה דיווח עצמי, שהיא תהליך מתחייב מעצם הניהול בכלל והניהול העצמי בפרט. המדינה כגוף סטטוטורי מפעיל חייבת לבקר את הביצוע, התהליכים ולבחון את התוצאות. הבקרה היא הליכה אל שדה החינוך (בדגימה מסוג כזה או אחר) ע"י מומחי תוכן וניהול.

בתהליכים של רפורמות, רצוי לדעת, להוביל מהלכי בקרה דינמיים אשר עוקבים ונותנים משוב על תהליכי ההטמעה בבתי הספר. הבקרה היא דינמית, "עוקבת ומיידעת". הם מיועדים להציף קשיים, להעביר למטה תקלות ואי הבנות. המשוב אמור לתת מידע ב"זמן אמיתי" (Real-Time) ומיועד למקבלי ההחלטות לצורך תיקון או שיפור ומענה לקשיים והתאמה של המעשה לרעיון החינוכי.

בתהליכים של מערכת חינוך אשר פועלת באופן שוטף ויציב, עם כללים ברורים (מערכת יציבה) הבקרה מתבצעת עבור מערכות קיימות ומסורתיות של בתי ספר שלא נמצאים בתהליך של תמורה או שינוי קונספטואלי. בקרות אלה מאופיינות בניתוח של אופני הפעלה ביצועים מול תפוקות, הטיות מגמתיות, של מגזרים וסוגי פיקוח, התבוננות על עיוותים והצעות לשינויים במדיניות או לחלוקת משאבים על כללים מרועננים.

שיטת העבודה

ההצעה היא לפעול בבקרה משולשה סוגים?

1. בקרת הטמעה
2. בקרה של בתי ספר פעילים
3. בקרה של בתי ספר בתום התהליך – מצב יציב.

לדעתי אין לדרוש ממנהלי בתי הספר לדיווחיות יתר. לכן, יש לבצע תהליך אופטימלי של מילוי מוקדם של מידע נדרש ובעקבותיו ביקור של מומחה אשר יברר ויוודא שהנתונים והמידע אכן תקינים ומשמעותיים. אך לדעתי להתבסס על דיווח אינטרנטי, כי אז הנתונים יהיו בהתאם להבנת המשיבים ולא בהתאם לנדרש על פי הנתונים האמיתיים שנדרשים.

בכבוד רב,

ד"ר משה דקלו
מנהל אגף בכיר לארגון הלימודים
וסגן מנהלת המינהל הפדגוגי