

מנהיגות מעצבת חינוך: סגנון מנהיגות ומעורבות של רשויות מקומיות בחינוך ניבי גל-אריאלי, איתי בארי, ערן ויגודה-גדות ואמנון רייכמן

הקשר בין סגנון המנהיגות של קובעי מדיניות החינוך ברשויות מקומיות לבין מעורבותן של אותן רשויות בחינוך בתחומן הוא שעומד במרכז המחקר המתואר במאמר זה. המחקר התבסס על שאלונים שבחנו דיווחים אישיים רפלקטיביים על סגנון מנהיגות ודיווחים אישיים על מדיניות הרשות המקומית בתחום החינוך. השאלונים נאספו מ-107 ראשי רשויות ומנהלי אגפי חינוך ב-100 רשויות מקומיות, שנענו והשיבו לפניית שהופצו לכלל הרשויות המקומיות בישראל. נמצא כי קיים קשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך, וקשר זה ממותן על-ידי איתנות הרשות המקומית: ברשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות יחסית נמצא קשר חיובי – ככל שראשי רשויות ומנהלי אגפי החינוך מאופיינים בסגנון של מנהיגות מעצבת, עולה מעורבותן של הרשות המקומית בחינוך. ואולם, ברשויות מקומיות לא

* ד"ר עו"ד ניבי גל-אריאלי, אורנים – המכללה האקדמית לחינוך, קריית טבעון.

דואר אלקטרוני: galaricli@gmail.com

ד"ר איתי בארי, בית הספר למדעי המדינה, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת חיפה.

דואר אלקטרוני: itaibeeri@poli.haifa.ac.il

פרופ' ערן ויגודה-גדות, בית הספר למדעי המדינה, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת חיפה.

דואר אלקטרוני: eranv@poli.haifa.ac.il

פרופ' אמנון רייכמן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

דואר אלקטרוני: reichman@law.haifa.ac.il

המחקר המתואר הוא חלק מעבודה שהגישה ניבי גל-אריאלי לקראת קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" במחלקה למנהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה, בהנחיית פרופ' ערן ויגודה-גדות, ד"ר איתי בארי ופרופ' אמנון רייכמן.

איתנות נמצא קשר שלילי בין מנהיגות מעצבת של ראשי רשויות ומנהלי אגפי חינוך לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך – ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, מעורבותה בחינוך של הרשות המקומית קטנה יותר. המאמר בוחן את הבסיסים התאורטיים וההגותיים המשותפים לביזור סמכויות ואחריות כמושג בחקר מדיניות ציבורית ולסגנון המנהיגות המעצבת (transformational leadership), המובחנים מן הסגנון המתגמל (transactional leadership) בתחום חקר ארגונים. בסיסים משותפים אלו יוצרים מסגרת תאורטית המסבירה את הקשר בין סגנון המנהיגות לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך, כדרך שבאה לידי ביטוי בנאו-לוקאליזם – המקומיות החדשה.

מילות מפתח: שלטון מקומי, רשויות מקומיות, מנהיגות, סגנון מנהיגות, סגנונות ניהול, קביעת מדיניות, מדיניות חינוכית, נאו-לוקאליזם, איתנות של רשות מקומית, חינוך ברשויות מקומיות

אחת התמורות המדוברות בשנים האחרונות בתחומי השירותים הציבוריים – בריאות, רווחה וחינוך – היא העברת האחריות והסמכות השלטונית לאספקתם מידי השלטון המרכזי לגורמים אחרים, לרבות לידי רשויות מקומיות. בהיבט צומחות מגמות לשיתוף הציבור בעיצוב מדיניות בתחומים שונים (Agyemang, 2009; Berhanu, 2011; Le Grand, 2003; Rhodes, 1996; Saiger, 2009; Savoie, 1995; Wang, Van Wart, & Lebrede, 2014). אחת התוצאות של התפתחות כפולה זו היא בחינה מחודשת של חלוקת האחריות לתחומים שונים במדיניות הציבורית, בייחוד מתוך הצבה מחדש של הערך, המשקל וההצדקה להסדרתם על-ידי זרוע השלטון הארצית או המקומית (De Vries, 2004; Pratchett, 2000). לטענת קוואפי (Coaffee, 2006), זה המשך של הדיון שפתח גידנס (Giddens, 1998) כשהציע את "הדרך השלישית" למדיניות ציבורית – איזון בין כלכלת השוק לבין התערבות ממשלתית במקרים הראויים לכך. גישה זו הולכה להעדפת השלטון המקומי כגורם הממונה על השירותים הציבוריים בשל יכולתו להקשיב טוב יותר לצורכי הפרט ולהתאים את השירותים לצרכים מקומיים. תפיסה זו קרויה נאו-לוקאליזם (new localism), מקומיות חדשה, והיא מתוארת כהעצמה של כוחות מקומיים מתוך התבססות על ערכים, כגון אחריותיות (accountability), השתתפות אזרחית, שוויון, שיתוף פעולה בין גורמים כלכליים ציבוריים, גורמים פרטיים וגורמים של המגזר השלישי (Correy & Stoker, 2002; Wang et al., 2014).

ערכים מקבילים מאפיינים את סגנון המנהיגות שהתפתח אף הוא בתאוריה של המדיניות הציבורית בעיקר מאז השליש האחרון של המאה ה-20, סגנון המנהיגות המעצבת (transformational leadership) (Bass, 1985; Bass & Avolio, 1978; Burns, 1994). המשתתפים בפעילות הארגונית המונהגת בסגנון מעצב מכוונים לראות לנגד עיניהם אחריות אישית לקידום האינטרס הקבוצתי הכולל

תכונת יסוד של סגנון המנהיגות המעצבת הקושרת אותה בקשר הדוק לנאו־לוקאליזם: המדיניות המובלת בהנהגת מנהיג מקומי מעצב היא מדיניות המבטאת את תפיסותיהם של המונהגים, והם ממלאים בה חלק פעיל מתוך אחריות להפעלתה ולעיצובה במשותף (Mathews, 1996; Pandey et al., 2016). ככל הידוע לחוקרים, מחקר זה מציע לבחון לראשונה את הקשר בין סגנון המנהיגות של קובעי מדיניות החינוך ברשויות מקומיות לבין נאו־לוקאליזם, כפי שהוא מתבטא בהגדלת מעורבותן של הרשויות המקומיות בחינוך.

במאמר שלוש חטיבות. בחטיבה הראשונה מוצגים המושגים המהווים את התשתית התאורטית – מושג המקומיות (לוקאליזם) בהקשר של מדיניות החינוך וסגנון המנהיגות המעצבת. כמו כן נסקרת בו מדיניות החינוך בישראל כנתונה בין שתי זרועות שלטון – מרכזית ומקומית – ונסקר הבסיס התאורטי למודל וביסוס השערות המחקר. בחטיבה השנייה מוצגת שיטת המחקר ומובאים הממצאים המרכזיים. בחטיבה השלישית נדונה המסקנה המרכזית, שלפיה אימוץ סגנון של מנהיגות מעצבת מקדם מעורבות בחינוך ברשויות מקומיות איתנות יחסית, אך עלול להרתיע ולצמצם את המעורבות בחינוך מקומי ברשויות מקומיות חלשות יחסית.

מקומיות (לוקאליזם) וחינוך בישראל

מקומיות וחינוך

המקומיות החדשה נוכחת בעשור האחרון במדינות באירופה, בארצות הברית ובמדינות נוספות הנתונות להשפעה תרבותית ופוליטית מערבית (Berhanu, 2011; Crowson & Goldring, 2009; Elison, 2009; Essuman & Akyeampong, 2011; Weiß, 2009). כך הדבר בחינוך, וכך גם בבריאות וברוחה, תחומי פעולתה של המדיניות הציבורית. משמעות הדבר היא פיתוח קול מקומי בעיצוב מדיניות החינוך ועיצובו באופן המבטא את ערכי הקהילה, את צרכיה ואת מאפייניה בשונה מאלו של השלטון המרכזי. תופעה זו היא מעין השלמה לביזור המאפיין את השירות הציבורי במדינות המערב: שירותים ציבוריים מועברים לאחריהם ולסמכות הרשויות המקומיות כחלק מהתרחקות המדינה מתחומים אלו. מדיניות המצמצמת את מעורבות השלטון המרכזי באספקה של שירותים ציבוריים נתפסת כאחד הפתרונות למעמסה התקציבית המכבידה על ממשלות ולסרבול הביורוקרטי באספקת שירותים ממלכתיים לאזרחים (De Vries, 2000; Le Grand, 2003; Newman, 2009; Stewart, 2003). העברת האחריות לחינוך ולשירותים ציבוריים אחרים מן הממשלה המרכזית אל השלטון המקומי מבטאת את עקרון המשניות (subsidiarity) ועל פי רוב אף את ההערכה כי כזרוע הקרובה יותר לאזרח ייטיב השלטון המקומי להחליט החלטות הנקשרות בעיצוב מדיניות ולמלא את מחויבות הרשות השלטונית

כלפי האזרחים בייעילות ובמהירות (Coaffee, 2006; De Vries, 2000; Essuman & Akyeampong, 2011; Pratchett, 2004). וכך, הפתרון המנהלתי לחוליי הביורוקרטיה המדינתית מתיישב היטב עם אידאולוגיה המבקשת לטפח קהילה. סייגר (Saiger, 2009) ראה ביכולתם של אזרחים להשמיע קול (voice)¹ את יתרונה הממשי של זרוע השלטון המקומי כמספקת שירותים ציבוריים אל מול הזרוע המרכזית, מאחר שקול אזרחי עשוי להישמע ולהשפיע במסגרת מצומצמת הרבה יותר מאשר במסגרת מדינתית רחבה. וונג ועמיתיו אף מצאו לכך אישוס אמפירי (Wang et al., 2014) במחקר שבדק את המנהיגות בדרג המנהל המקצועי ברשויות מקומיות ומצא כי בשלטון המקומי מצליחים גם אנשי הדרג המקצועי, ולא רק הפוליטי, לרתום אזרחים להשתתף ביוזמות ולמלא חלק בעיצוב ובאספקה של שירותים ציבוריים שונים. דה-וורי העיר על כך (De Vries, 2000) כי החידוש בתפיסה הרואה בשלטון המקומי את הזרוע המתאימה יותר לאספקת שירותים ציבוריים בעלי אופי חברתי הוא בנימוק: בעבר היה נהוג להסביר כי מוטת שליטה מצומצמת היא יתרונה של השלטון המקומי, וזה היה הנימוק המרכזי של הלוקאליזם. המקומיות החדשה, הנאו-לוקאליזם, מנומקת ביכולתו העדיפה של השלטון המקומי להקשיב לפרט (De Vries, 2000, p. 197).

כל המדינות המפותחות שמופעלת בהן מערכת חינוך מרכזית, נהוגה מסורת ארוכת שנים של חלוקת האחריות לחינוך (וכאמור, גם לבריאות ולרווחה) בין זרוע השלטון המרכזית לבין הזרוע המקומית (Elison, 2009; Essuman & Akyeampong, 2011; Hodgson & Spours, 2012; Weiß, 2009). בנוגע לחינוך, מתברר כי חרף הקושי להשוות בין שיטות משטר שונות הנובעות מתרבויות נבדלות וממורשות פוליטיות מגוונות קיים יסוד דומה בדרך חלוקתה של האחריות בין זרועות השלטון. לאורך שנים הייתה מקובלת ההבחנה במדינות שונות בין הצדדים המהותיים, הפדגוגיים, של החינוך הרשמי, הנתון בידי השלטון המרכזי, לבין הצדדים הפיזיים במוסדות החינוך, הנתונים בידי זרועות השלטון המקומיות (Essuman & Akyeampong, 2011; Manabu, 2008; Weiß, 2009). עוד מתברר כי במדינות רבות מתבטאות התמורות בתחום זה בעשורים האחרונים – בעיקר מאז שנות ה-80 – באופן דומה, כחלק מן השינויים המתרחשים במקביל ומתוך השפעה הדדית במדינות הנתונות להשפעה מערבית: מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך מתרחבת, והן מעורבות יותר ויותר גם בתחומים שהיו נתונים בעבר בידי משרד החינוך של השלטון המרכזי (Essuman & Akyeampong, 2011; Hodgson & Spours, 2012; Manabu, 2008; Weiß, 2009). גם בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, ניכר גידול בחלקן היחסי של הרשויות המקומיות בתחום החינוך וניכרת נסיגה של המדינה – משרד החינוך – מן האחריות לתחומים שונים (אדי־רקח וגונן, 2013; גבתון, 2009; 4200; דברת, 2005; יאיר, 2009; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009; Ichilov, 2009; Gibton, 2011; Volansky & Friedman, 2003; Zehavi, 2009). בנוגע לקשר הערכי בין יסוד ההיענות

1 קול ("voice") בחלוקה הקלאסית של הירשמן (Hirschman, 1970).

שבסגנון המנהיגות המעצבת לבין המקומיות החדשה, המחקר המתואר כאן ביקש לבדוק את הקשר בין הגדלת חלקן של רשויות מקומיות בעיצוב מדיניות החינוך בישראל לבין סגנון המנהיגות של קובעי מדיניות ברשויות מקומיות בתחום החינוך.

המחויבות הערכית של המנהיג המעצב

סגנון המנהיגות המעצבת מתואר בדרך כלל כשילוב של יכולת המנהיג להוביל להגשמת חזון כללי, חיצוני למונהגים, מתוך התייחסות למלוא סולם הצרכים שלהם, מן הבסיסיים ועד הגבוהים ביותר (Bass, 1985; Burns, 1978). המנהיג המעצב מעורר במונהגים היענות והירתמות לפעולה משותפת לקראת מטרה שהיא מעבר לסיפוק צרכים מידיים. הולדתו של הסגנון הייתה במערכת המושגים שהציגו בארנס (Burns, 1978) ובאס (Bass, 1985), שהבחינה בין סגנון זה לבין סגנון המנהיגות המתגמלת (transactional leadership). המנהיג המתגמל הוא מי שיחסיו עם המונהגים מתנהלים כמעין סחר חליפין פוליטי, ואילו המנהיג המעצב הוא מי שמוכן להוליך את המונהגים לשינויים אמיצים, להעביר אליהם אחריות ולעודד בהם היענות פנימית (Yammarino & Dubinsky, 1994). בספרות העוסקת בחקר ארגונים נדונים תהליכי שינוי קהילתיים, והם מוזכרים כעשויים להיות מושפעים מסגנון המנהיגות המעצבת (transformational leadership) (Bass, 1985; Bass & Avolio, 1994; Burns, 1978). לא מעט עבודות בתחום זה תרו אחר הקשר בין סגנון מנהיגות זה לבין תפיסות ערכיות. בעקבות פילאי (Pillai, 1999) טענו ויגודה-גדות ודרייזין-עמית (Vigoda-Gadot & Dryzin-Amit, 2006) כי תפיסות עובדים בנוגע לרמת הצדק וההוגנות בארגוניהם עשויות להסביר את הקשר החיובי בין מנהיגות מעצבת לבין ביצוע. בדומה לכך מצאו פנדי ועמיתיה (Pandey et al., 2016) כי הוגנות, רגישות לזכויות פרט ורגישות ליציגות הן מרכיבי הליבה המיוחסים למנהיג המעצב, והדבר מסביר את ההיענות הרבה לצעדים שנוקטים מנהיגים כאלה גם בדרג הגיהול. על ראייה דומה התבסס מחקרם של גרסה, היידברדר ואהרק (Grasse, Heidbreder, & Ihrke, 2014) שהראה כי מנהיגים מעצבים ברשויות מקומיות נתפסים כאמינים יותר, וזה ההסבר להצלחתם הגדולה יותר בשיפור ביצועי היחידות שהם מופקדים עליהן. גם מחקרם של קים ויון (Kim & Yoon, 2015), שבדק את המתאם בין הנטייה לסגנון של מנהיגות מעצבת לבין הפעלת מנגנונים של צדק פרוצדוראלי, או מחקרם של קים וקים (H. Kim & J. Kim, 2015), שבו הם קשרו את סגנון המנהיגות המעצבת לתרבות המעודדת יוזמה ויצירתיות בשירות הציבורי, מחזקים את הראייה המכלילה של סגנון המנהיגות המעצבת כסגנון גבוה מבחינה ערכית בעיני מונהגים – כפיפים ואזרחים. עם זאת, יש לזכור שהרכיב הערכי הדומיננטי בסגנון המנהיגות המעצבת עשוי להתקבל באופן שונה בתרבויות שונות על-פי המסורות הנהוגות בהן (Coupland, Currie, & Boyett, 2008; Ghasabeh, Soosay, & Reaiche, 2015; Li, Zhao, & Begley, 2015; Rakesh, 2015). ראקש טען בהקשר זה כי סגנון

זה עשוי במתכונת הכלכלה הגלובלית, כך שארגונים וחברות המכוונים מלכתחילה לטכנולוגיה מתקדמת, לניידות ולגמישות עשויים להצליח בעזרתו יותר מארגונים ומחברות שלא הייתה בהם מורשת של דפוסי שיתוף של עבודה ושיח (Rakesh, 2015).

מנהיגות מעצבת ומקומיות חדשה

גרסה ועמיתיו (Grasse et al., 2014) ומוציירי ואיוקו (Muchiri & Ayoko, 2013) עסקו בייחודה של המנהיגות המעצבת בשלטון המקומי, כלומר בפעולות המנהליות שהאמון האזרחי במבצעה הוא רכיב יסודי בהן. גם הם מצאו קשר בין המחויבות הערכית הרחבה של מנהיגים בסגנון זה לבין יכולתם לרתום את הציבור לפעולה משותפת (ראו גם Kim & Yoon, 2015; Wang et al., 2014). קשר זה נובע מכך שסגנון המנהיגות המעצבת קושר בין המכוונות ליצד משותף לבין תפיסות ערכיות נחשבות, ובעקבות מכוונות ערכית זו אזרחים נוטים לגלות התלהבות להשתתף בפעילות. למעשה, עבודתו המוקדמת של פוטנאם על אודות פיתוח הון חברתי בקהילות (Putnam, 1995) מכוונות בדיוק לכך. פוטנאם השתמש בהגדרת היסוד של באס (Bass, 1985) ושל בארנס (Burns, 1978) בדבר סגנון המנהיגות המעצבת כדי להציע מודל פעולה אפקטיבי למנהיג קהילה המבקש לרתום את חבריה – תושבי שכונות ויישובים – לפעולה משותפת הנובעת מזהות אישית וקבוצתית ומבנה אותן בעת ובעונה אחת. פוטנאם טען כי מבחנו האמיתי של המנהיג המעצב הוא יכולתו להוביל שינוי חברתי על-ידי הכוונת המשתתפים בפעילות הקהילתית בהנחייתו לראות לנגד עיניהם אחריות אישית לאינטרס הקבוצתי הכולל. במקוד המקומיות החדשה עומדת יכולתם של אזרחים להשמיע קול ולעצב את הקהילה שהם חיים בה.

נראה אפוא כי מבחינה מושגית, עקרון המקומיות החדשה הוא מעין תמונת ראי של עקרון המנהיגות המעצבת. פעולתו של מנהיג המכוון את קהילתו המקומית ברוח המקומיות החדשה, מבטאת את תפיסותיהם של המונהגים, והם ממלאים בה חלק פעיל מתוך קבלת אחריות משותפת על הפעלתה ועל עיצובה (Mathews, 1996; Pandey et al., 2016).

תפיסתם של מנהיגים ברשויות מקומיות שהאזרחים הם שותפים בתרבות הנאו-ליברלית היא חלק מן המהפך בשירות הציבורי שתיאר לה גראנד (Le Grand, 2003). לה גראנד טען כי התנופה לשינויים באחריות השלטונית לשירותים ציבוריים היא מהפך בתודעה של ממלאי התפקידים השלטוניים והמנהליים בפועל בהתייחסות אל עצמם ובגישתם אל האזרחים מקבלי השירות. בגישה המיושנת ראו עצמם בעלי תפקידים כאצילים המעניקים מחסדיהם לנתינים, האזרחים, ואילו בגישה הנאו-ליברלית המנהיג רואה באזרחים שותפים, בעלי ברית לעיצוב השירותים הציבוריים. הזמנת הציבור לפעולה מתוך שותפות מבטאת נכונות לאחריותיות (accountability) (Coaffee, 2006; Muchiri & Ayoko, 2013; Pratchett, 2004), כך שהמסגרת הפוליטית המקומית

המצומצמת עשויה לפעול באופן הולם יותר לערכים מקובלים במדיניות ציבורית לעת הזאת, ערכים הכוללים שקיפות, התייחסות שוויונית אל השונים ועידוד יזמות אזרחית. אלו הם מאפייניו של סגנון המנהיגות המעצבת, ודרכם נוצר רצף רעיוני בין מגמות הנאו-לוקאליזם בשירות הציבורי לבין סגנון המנהיגות המעצבת.

בעניין זה יש לחינוך תפקיד ייחודי. לייתהוד, ג'נטזי וממשיכי דרכם הראו עד כמה יסוד השיתוף בתכונותיו של המנהיג המעצב הוא מהותי להובלת רפורמות בחינוך (Geijsel, Slegers, Leithwood, & Jantzi, 2003; Hallinger, 2003; Leithwood & Crowson, 2010). קראוסון וגולדרינג (& Jantzi, 1990; Slegers & Leithwood, 2010). גרסו כי חינוך הוא כלי בידי מנהיגים ליצירת מקומיות בשל כוחו המובנה בשימור ערכים ובהנחלתם לדורות הבאים. וייס טען בעניין זה (Weiß, 2009) כי תחום החינוך הוא מנוף בידי רעיון המקומיות: מקומיות ראויה לשמה בעיניו היא מקומיות המפתחת את הקהילה באמצעות בתי הספר, ולא מקומיות המפתחת את בתי הספר כקהילות סגורות. אדרבה, לבתי ספר יש כוח ארגוני מעצם היותם מוסדות, והם עשויים לשמש מוקד לקהילה המתגוררת בסמוך, לטפח ערכים משותפים ולשמש להם במה להשמעת קול, לאו דווקא קול הצעירים המתחנכים באותם בתי ספר. קופלנד ועמיתיו (Coupland et al., 2008) ציינו את כוחו של החינוך בקידום ערכים המחזקים שיתוף אזרחי, בין היתר על-ידי מנהיגים שניחנו בסגנון מעצב, המוכשרים להוליך את קהילותיהם מתוך אמונה במערכת הערכית הרצויה. בישראל, רבים רואים את נקודת המפנה במעמדה של הרשות המקומית בנושא החינוך בתחומה בשינוי החוקי שחל בדרך הבחירה של ראשי הרשויות המקומיות. לפי הטענה (למשל, בלנק, 2004; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בווגלר, 2009), מאז נחקק חוק הרשויות המקומיות – בחירת ראש הרשות וסגנון וכהונתם (1975), הפך החינוך לתחום נוכח ובלוט בשיח בין תושבים לבין ראשי רשויות מקומיות. הנבחרים יכולים למלא באמצעותו את רצונותיהם של בוחרים פוטנציאליים, ולכן חקיקת החוק היא נקודת מפנה במעורבות הרשות המקומית בתחום החינוך.

על יסוד המבנים המושגיים המתוארים ביקש מחקר זה לבחון כיצד סגנון המנהיגות של מעצבי מדיניות החינוך ברשויות מקומיות משפיע על מידת מעורבותן בחינוך. על יסוד המשקל הרב שהספרות נותנת לרכיב הערכי במנהיגות המעצבת ובהתייחס לכוח החינוך כרכיב העשוי לבנות קהילה מלוכדת, השערנו הייתה כי עם נטיית המנהיג לסגנון המנהיגות המעצבת תגדל מעורבותה של הרשות המקומית בחינוך.

איתנות הרשות המקומית ומעורבותה בחינוך

סטון (Stone, 2001) טענה כי יכולתה של מנהיגות מקומית לצמוח ולהיות עצמאית, ולפתח שירותים חברתיים שיעצימו את הזהות המקומית, עשויה להיות מושפעת מרווחת המשתתפים ומביטחונם. אסומן ואקימפונג (Essuman & Akyeampong, 2011) ראו

קשר בין מאפיינים שונים של רשויות מקומיות לבין מידת עצמאותן של הקהילות שחקרו, ולפיכך הם טענו כי מיקום גאוגרפי או גודל של קהילה עשויים לבטא היבטים שונים של פוטנציאל ולהשפיע על כושרה לפעולה עצמאית. לדבריהם, כדי לאפשר את היווצרותה של מקומיות אותנטית על הממשל המרכזי להבטיח תנאים כלכליים ותרבותיים מספיקים. וייס (Weiß, 2009) התבטא באופן נחרץ אף יותר ואמר כי בעידן הנאו־ליברלי השלטון המרכזי עשוי לשמוח להרים את דגל המקומיות, אך הוא יעשה זאת כדי לשמוט את אחריותו לתחום החינוך ולהטילה על הרשויות המקומיות. כך נוצר מצב שבו השוני בין רשויות מקומיות לבין עצמן בסוגים שונים של משאבים עלול ליצור הבדלים בכשירות הרשויות לדאוג בעצמן לרמת חינוך נאותה, ובשל מכך עלולה להיפגם מידת עמידתה של המדינה בחובתה כלפי תושביה בכסות הסיסמה של הצמחת מקומיות פעילה ועצמאית.

חוקרי מדיניות ציבורית בישראל, ובפרט חוקרי מדיניות חינוך, הצביעו על קשר בין מאפייניהן של רשויות מקומיות לבין רמת השירותים האזרחיים בתחומן. עוזיאל (2012) מצא כי ככלל, גודל הרשות המקומית משפיע לטובה על יכולתה לשלוט בתקציבים, לתכנן את ניצול המשאבים, ובסופו של דבר להעניק שירות טוב יותר לאזרח. גאנס ועזאזיה (2008) וג'בארין ומוסטפא (2013) עסקו בהבדלים העמוקים בשירותים העירוניים בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות. ציבל (2009) הסבירה כי הבדלים ביכולת התפקוד של רשות מקומית כיחידה אוטונומית מושפעים עד מאוד ממיקומה על רצף הפריפריאליות, שההפך ממנה היא הנגישות, ולא דווקא המרכזיות הגאוגרפית עצמה. רשות מקומית נגישה היא רשות המציעה לתושביה קרבה לאפשרויות תעסוקה מגוונות, ובכללן פעילות של השכלה וחינוך. בן־בסט ודהן (2009) ניתחו את ההבדלים בין מצב החינוך ברשויות מקומיות בישראל לפי האשכול החברתי־כלכלי שהן משויכות אליו ולפי איתנותן הפיננסית ומצאו כי רשויות מקומיות המוגדרות איתנות מעורבות יותר בחינוך ומעניקות לתלמידיהן שירותים איכותיים יותר, כגון מימון שכר מורים המאפשר הקטנה של הכיתות, רכישת עזרים טכניים שונים ותגבור הוראה בתחומי דעת מגוונים (וראו גם דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן־בוזגלו, 2009; פז־פוקס וכוכבי, 2010).

חינוך בישראל: "אחריות משותפת"

לפי החוק בישראל, כל ילד זכאי לחינוך הניתן על־ידי המדינה מגיל 3 ובמשך 15 שנות לימוד. סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה (1949) קובע כי לקיומם של מוסדות החינוך הרשמיים אחראיות המדינה והרשות המקומית במשותף. משמעות ביטוי זה אינה אחידה לאורך שלבי החינוך: הרשות המקומית אחראית למבנים ולתשתיות בכל שלבי החינוך, ואילו אחריות משרד החינוך מגוונת ומשתנה: בגני הילדים המיועדים לבני 3–4, שהוחל עליהם חוק לימוד חובה החל משנת תשע"ג, העובדות מועסקות על־ידי גופים פרטיים

או על-ידי הרשויות המקומיות במימון של המדינה ובפיקוחה החלקי. בגן הילדים המיועד לבני 5, בבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי בישראל ובחטיבות הביניים מדובר באספקה של חינוך על-ידי המדינה. פירוש הדבר הוא שעובדי ההוראה במוסדות אלו – מורים, מנהלים, מפקחים – הם עובדי מדינה, ותכניות הלימודים והבחירות הארציות נקבעות במשרד החינוך. בחינוך העל-יסודי חלק המדינה מתבטא – כמו בגנים – במימון ובפיקוח: שכר העבודה של המורים, שהם עובדי הרשות המקומית או עובדי בעלויות פרטיות, ממומן על-ידי המדינה. גם בשלבים אלו המפקחים הם עובדי המדינה, ותכניות הלימוד ומערך הבחירות הארציות מסופקים על-ידי משרד החינוך. מעבר לקביעה העמומה בסעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה (1949) כי "קיום מוסדות חינוך" מוטל על המדינה ועל הרשות המקומית במשותף, מפוזרות הוראות ביצוע המחלקות את העבודה בדברי חקיקה שונים. בדומה לדגמים מקובלים בעולם (Manabu, 2008), גם בישראל נושא משרד החינוך באחריות לתפקידים הפדגוגיים, ואילו הרשויות המקומיות עסקו במשך שנים רבות בצדדים הטכניים והתחזוקתיים. הסדר זה אינו קבוע בחוק, אך הוא התקבע כמוסכמה בפסק דין של מרכז השלטון המקומי נגד משרד החינוך (בג"ץ 2910/04). חשוב להדגיש כי חרף האחריות המוטלת על הרשויות המקומיות לתפעול ולתחזוקה של מבני מוסדות החינוך, התקציב לכך אף הוא מגיע בחלקו מן המדינה: צו לימוד חובה (2013) – שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת הלימודים התשע"ח-2017 – קובע אילו תחומים ימומנו על-ידי המדינה ובאילו יישוימו. הצו קובע כי בכל הארץ ימומן שכר המורים במלואו על-ידי המדינה, אך "אגרות שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות" ימומנו באחוז מסוים לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. הכספים מועברים אל הרשויות המקומיות, והן אחראיות לחלקן לפי מפתחות בין מוסדות החינוך (בן-בסט ודהן, 2009; Ben David-Hadar & Ziderman, 2011). לפי הצו, הרשויות המקומיות מממנות בעצמן, ממקורותיהן, את ההפרש שבין 100 אחוזי ההוצאה לבין שיעור השתתפותה של המדינה.

השערות המחקר

נראה אפוא כי יש הסכמה רחבה על כך שרשות מקומית איתנה בישראל היא רשות שמספר תושביה גדול, היא משויכת לאשכול חברתי-כלכלי גבוה, היא קרובה למרכזים העסקיים, יש בה רוב יהודי והיא הוגדרה איתנה מבחינה פיננסית. על סמך הידע הקיים נראה כי ההתאמה בין ערכי המנהיגות המעצבת לבין תנופת החינוך כגורם מלכד ובונה זהות תהיה רבה ברשות איתנה, והיכולת להשתמש בה בקשר שבין מנהיגות מעצבת לבין מעורבות בחינוך תהיה גבוהה.

השערות הראשונה היא אפוא כי ימצא קשר בין מנהיגות מעצבת לבין מעורבות בחינוך.

ההשערה השנייה נוגעת לאיתנות כגורם ממתן בקשר בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מעורבות בחינוך: בהשוואה לרשויות מקומיות שאינן איתנות, ברשויות מקומיות איתנות ייצא קשר חיובי חזק יותר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

שיטה

מהלך המחקר ומדגם הרשויות המקומיות

כמחקר חלוץ (pilot study) נערכו שישה ראיונות עומק עם בעלי תפקידי מפתח בקביעת מדיניות חינוך: שני עובדים בכירים במשרד החינוך וארבעה מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות. הראיונות סייעו להשיג שתי מטרות: גיבוש ההמשגה בנוגע למעורבות הרשות בחינוך, וכן בנייה, חידוד ותיקוף של שאלון המחקר, שהורכב בעיקר משאלות סגורות.

בשלב הראשון נשלח שאלון המחקר המקדים ל-32 רשויות מקומיות. ל-27 מהן הוא נשלח באמצעות הדואר האלקטרוני כשאלון מקוון כפול: האחד לראש הרשות והאחר למנהל מחלקת החינוך.² ל-5 רשויות נשלחו שאלונים מודפסים באמצעות הדואר או בפקס: ל-4 מהן נשלחו שאלונים בשני עותקים, למנהל מחלקת החינוך ולראש הרשות, ולרשות אחת, שבה ראש הרשות ממלא גם את תפקיד מנהל מחלקת החינוך, נשלח שאלון אחד. התקבלו 17 שאלונים מלאים כתשובות מ-16 רשויות – מרשות אחת התקבלו שני שאלונים. לאחר קידוד נתוני השאלונים של 17 המשתתפים במחקר המקדים נותחו פרקי השאלון לבחינת עקיבות פנימית בשיטת קרונבך. הנתונים שהתקבלו הצביעו על רמת ערכים גבוהה למדי של חלק מן הרכיבים. לאור הממצאים הושארו בשאלון הסופי פריטים שטווח מהימנותם היה גבוה מן האחרים ($0.60 \leq \alpha \leq 0.78$), בעיקר כדי לצמצם את הזמן הנדרש למענה על השאלון על מנת להגביר את סיכויי קבלתם של שאלונים מלאים. נוסף על כך, לאור הממצאים שהתקבלו בפרק המנהיגות בשאלון המקדים, הוחלט כי בשאלון הסופי ייבחן עד כמה הנשאל מעריך את עצמו כמנהיג מעצב, והוסרו ממנו השאלות הבוחנות את הסגנון המעצב לעומת הסגנון המתגמל.

בשלב השני נשלח השאלון הסופי ל-238 מכלל 254 הרשויות המקומיות בישראל (הופחתו 16 הרשויות שמהן כבר התקבלו שאלונים מלאים). השאלונים נשלחו לרשויות בשני עותקים: אחד יועד לראש הרשות והאחר יועד לראש מחלקת החינוך, מתוך כוונה כי נציג אחד מכל רשות מקומית ימלא את השאלון. כל נשאל צוין בשמו על גבי השאלון

2 ברשויות מקומיות רבות קרויה היחידה העוסקת בחינוך בשם "אגף חינוך". במאמר זה השתמשנו בכינוי "מחלקת חינוך" על-פי נוסח חוק הרשויות המקומיות – מנהל מחלקת חינוך (2001). לפי סעיף 1 בחוק זה, "מחלקה" פירושה גם "אגף".

שנשלח אליו. בעיבוד הנתונים הותאמו שאלוני המחקר המקדים לשאלונים הסופיים כדי לאפשר עיבוד משותף.

בסך הכול התקבלו בשני השלבים 107 שאלונים מ-100 רשויות - שיעור החזרה של 21% - והם היוו את המדגם הסופי. מן המשיבים, 37% כיהנו בעיריות, 38% במועצות מקומיות ו-25% במועצות אזוריות. לשם השוואה, שיעורן של הרשויות בשלטון המקומי בישראל הוא 29%, 50% ו-21% בהתאמה. הוחלט כי ניתוח הממצאים יתייחס לכל השאלונים שהתקבלו ($N = 107$), מאחר שהגורם המרכזי הנחקר הוא תפיסת המציאות של בעלי תפקידים עירוניים מתחום החינוך הן כגורם המסביר את מעורבות הרשות בחינוך והן כגורם המדווח דיווח עצמי על סגנון המנהיגות.

כלי המחקר

השאלון נבנה לצורך המחקר, ונבחנו בו שני נושאים עיקריים על יסוד שני שאלונים קיימים: האחד בחן את מעורבות הרשות המקומית בחינוך בישראל (ענבר וחושן, 1997), והאחר בדק סגנון מנהיגות רבי-גורמי (MLQ) (Bass, 1985). נוסף על כך, כדי לבדוק את משתני האיתנות של הרשויות נעשה שימוש בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012) לשנת 2010 ובנתוני משרד הפנים (2010) על איתנות הרשויות המקומיות לשנת 2010.

משנתה תלוי: מעורבות בחינוך

תחילה נבנתה מערכת מושגים שהיא תרגום של מעורבות הרשות המקומית בחינוך. ההמשגה נעשתה על יסודות אלו: מחקרם של ענבר וחושן (1997) על מעורבות הרשות המקומית בחינוך, הנאמר בספרות על אודות תמורות במעורבות הרשויות המקומיות בחינוך בעת האחרונה (ברקוביץ, 2012; דגן-בוזגלו, 2010; וורגן, 2011; לבקוביץ, 2008), עתירות מנהליות (להלן עת"מ) שהורים הגישו לבתי המשפט נגד רשויות מקומיות בתחום החינוך (בג"ץ 284/61 מורגנשטרן; עת"מ חיפה 648/02 בן יהודה ואח'; עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית; עת"מ חיפה 1334/05 יעל אדות; עת"מ חיפה 434/07 ועד ההורים בביה"ס מאיר שפיה; עת"מ י"ם 602/07 קיבוץ אורטל; עת"מ חיפה 4298/07 עתליה עידן; עת"מ חיפה 08-09-9268 יהונתן יוסף; עת"מ מרכז 11-10-31083 עמית קורנר) והראיונות המקדימים עם אנשי מפתח בתחום מדיניות החינוך. נקבעו ארבעה תחומי מעורבות בחינוך שנכללו בשאלון לדיווח המשיבים: קביעה עצמאית של מדיניות אזורי רישום, פתיחת בתי ספר חדשים, יוזמה להפעלת תכניות לימודים, העסקה ישירה של מורים בחינוך היסודי.

קביעה עצמאית של מדיניות אזורי רישום: בתחום זה נכללו שתי שאלות. בשאלה אחת התבקשו הנשאלים לדרג את מידת מעורבותם במדיניות הנהוגה ברשות שלהם בסולם של שלוש דרגות, מ-1 (מעורבות נמוכה מאוד) ועד 3 (מעורבות רבה מאוד). ערך

נמוך ניתן למדיניות נוקשה של הרשות המקומית ולנטייתו שלא לאפשר מעברים של תלמידים מאזור רישום אחד לאחר, וערך גבוה ניתן לגישה גמישה ועצמאית, שהרשות מפתחת בעצמה שלא לפי הנחיות משרד החינוך.

בשאלה נוספת התבקשו המשיבים לציין אם בשנים האחרונות חל שינוי יזום במדיניות אזורי הרישום ברשות עצמה וניכרת מגמה של פתיחת אזורי רישום. השאלה היא דיכוטומית, והתשובות קיבלו את הערכים 1 (שמירה על הקיים ועל מדיניות קשיחה של אזורי רישום) ו-3 (שינוי המדיניות ביוזמת הרשות המקומית).

מהימנות המשתנה נבחנה באמצעות מתאם ספירמן בין שתי השאלות, ונמצא בו קשר חיובי בינוני ומובהק סטטיסטית ($r_s = .32, p < .05$) המעיד על מהימנות פנימית מספקת.

פתיחת בתי ספר חדשים: שאלה אחת שהנשאלים התבקשו לציין בה באיזו מידה תשותף הרשות ביוזמות בנושא זה. התשובות דורגו בסולם של שלוש דרגות, מ-1 (מעורבות נמוכה מאוד) ועד 3 (מעורבות רבה מאוד).

יוזמה להפעלת תכניות לימודים: במענה לארבע שאלות דיווחו הנשאלים אם מופעלות תכניות לימודים נוספות בכיתות מסוימות ברשות המקומית ובאיזו מידה הרשות מעורבת בכך. התשובות דורגו בסולם של שלוש דרגות, מ-1 (מעורבות נמוכה מאוד) ועד 3 (מעורבות רבה מאוד). העקיבות הפנימית של הפריטים במשתנה זה הצביעה על מהימנות מספקת ($\alpha = .75$).

העסקה ישירה של מורים בחינוך היסודי: שאלה אחת שהנשאלים התבקשו להשיב בה אם הרשות המקומית מממנת את העסקתם של עובדי ההוראה. השאלה היא דיכוטומית, והתשובות קיבלו את הערכים 1 (אין העסקה) או 3 (העסקה).

נוסף על כך, נבנה משתנה מעורבות כוללת בחינוך על-ידי צירוף ארבעת תחומי המעורבות בחינוך. העקיבות הפנימית של כלל הפריטים בפרק זה של השאלון הצביעה על מהימנות מספקת ($\alpha = .75$). מאחר שכל הפריטים בפרק זה קודדו בסולם זהה - 1-3 - והמשתנים הדיכוטומיים קיבלו בהתאם את הערכים 1 ו-3, חושב ציון המשתנה מעורבות כוללת בחינוך על-פי ממוצע פשוט. לפיכך, ערכי המשתנה הם מ-1 (מעורבות נמוכה) ועד 3 (מעורבות גבוהה).

משתנה בלתי תלוי: סגנון של מנהיגות מעצבת

המשתנה מנהיגות מעצבת הוגדר כמידה שבה המשיבים מעריכים את סגנון המנהיגות של עצמם כנוטה לסגנון המעצב. המשתנה נמדד באמצעות שמונה שאלות על אודות סגנון של מנהיגות מעצבת מתוך שאלון מנהיגות רב-גורמי MLQ (Bass, 1985). הנשאלים התבקשו לציין בסולם של חמש דרגות עד כמה הם מזהים התנהגות מסוימת של סגנון מנהיגות מעצבת כמאפיינת אותם, מ-1 (לעתים רחוקות מאוד) עד 5 (בדרך כלל). לדוגמה: "אני מתייחס לכל עובד כאל פרט בעל צרכים, יכולות ושאיפות שונים", "אני פועל מעבר לאינטרס אישי, למען הגוף שאני עומד בראשו". העקיבות הפנימית

בשאלון של משתנה המנהיגות המעצבת נמצאה גבוהה ($\alpha = .81$). הציון הסופי חושב לכל משיב כממוצע פשוט של שמונה השאלות.

משתנה מתערבי-מתנה: מידת האיתנות של הרשות המקומית

משתנה האיתנות של הרשות המקומית הוגדר כמכלול הגורמים המאפשרים לרשות לבצע את היעדים שהציבה לעצמה (Wallner, 2008). בישראל נמצא כי לגודל הרשות המקומית לפי מספר תושביה, למצב החברתי-כלכלי של תושביה, למידת הפריפריאליות שלה במונחים של קרבה למרכז עסקי-תרבותי, למגזר שלה – לפי השתייכותם של רוב התושבים לרוב הלאומי במדינה (יהודי) ולאיתנותה הפיננסית יש השפעה על יכולת הרשות לבצע מדיניות (בן-בסט ודהן, 2009; גאנם ועזאיוזה, 2008; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009; ציבל, 2009).

אם כן, רשות איתנה היא רשות שמספר תושביה גבוה, מאשכול חברתי-כלכלי גבוה, קרובה למרכזים העסקיים של ישראל, רוב תושביה הם מן המגזר היהודי, והיא מוגדרת איתנה פיננסית על-ידי משרד הפנים. להרכבת המשתנה איתנות כוללת נבחרו אפוא חמשת הפרמטרים שהוזכרו למעלה (ראו לוח 1). המשתנים אשכול חברתי-כלכלי ואשכול פריפריאליות של כל רשות מקומית קודדו לפי דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012) לשנת 2010, מ¹ (הנמוך ביותר) עד 10 (הגבוה ביותר). המשתנה גודל הרשות המקומית קיבל לצורך חישוב משתנה האיתנות ערכים מ¹ (הקטנה ביותר) עד 10 (הגדולה ביותר) לפי חלוקת הרשויות למאונים על-ידי החוקרים על סמך מספר התושבים. מגזר הרשות קיבל את הערכים 1 (מגזר לא יהודי) או 10 (מגזר יהודי) על סמך התפלגות התושבים לפי מגזר. איתנות פיננסית קיבלה את הערכים 1 (איתנות פיננסית נמוכה) או 10 (איתנות פיננסית גבוהה) על סמך נתוני משרד הפנים (2010). לכל רשות מקומית חושב ציון האיתנות הכוללת על-ידי ממוצע פשוט של חמשת רכיבי, ולפיכך קיבל ערכים מ¹ (איתנות כוללת נמוכה) עד 10 (איתנות כוללת גבוהה). ממוצע גבוה מעיד אפוא על איתנות כוללת גבוהה. לוח 1 מפרט את רכיבי המשתנה איתנות כוללת.

לוח 1: רכיבי האיתנות של הרשויות המקומיות במדגם

שיעור הרשויות (N = 100)	SD	M	max	min	
–	37.40	28.10	206.4	1.3	גודל (מספר התושבים באלפים)
–	2.13	5.76	10	1	אשכול חברתי-כלכלי
–	1.88	5.58	10	1	אשכול פריפריאליות
58	–	–	–	–	איתנות פיננסית
84	–	–	–	–	מגזר (רוב יהודי)
–	1.85	6.05	9.20	2.20	איתנות כוללת

ניתוחים סטטיסטיים

התשובות לשאלון קובצו ונותחו בעזרת תוכנת SPSS 23 ובעזרת תוכנת SAS 9.4. נעשה ניתוח דו־משתני לכל הנתונים הכמותיים – תשובות השאלון והנתונים הרשמיים. לאחר מכן בוצע ניתוח דו־משתני בעזרת מבחן פירסון לבדיקת מתאמים בין משתנים רציפים. קשרים בין משתנים קטגוריים ובינם לבין משתנים רציפים בוצעו בעזרת מבחני T ומבחני χ^2 . לבסוף בוצע ניתוח רבי־משתני בעזרת תסוגה (רגרסיה) לינארית בצעדים.

ממצאים

התפלגות משתני המחקר

מעורבות הרשות המקומית בחינוך: באשר לפתיחת בתי ספר, רוב המשיבים (59.8%) דיווחו שהרשות המקומית היא הכתובת הראשונה ליוזמות להקמת בתי ספר חדשים. בנוגע לתכניות לימודים נוספות, נטייתן של רוב הרשויות היא לזיום ולהפעיל תכניות לימודים ($M = 2.52$, $SD = 0.58$, בסולם 3-1). באשר לאזורי הרישום, בבדיקת מתאם ספירמן בין הפריט העוסק בשינויים שחלו בהכוונה לאזורי הרישום בשנים האחרונות לבין המידה שבה מוגמשים גבולותיהם, נמצא קשר בינוני וחיוני מובהק סטטיסטית ($r_s = .31$, $p < .01$). במילים אחרות, שינויים החלים בתחום זה בשנים האחרונות מאופיינים בהגמשת ההנחיות בעניין. בנוגע למימון ישיר של העסקת מורים, 61 מתוך 86 המשיבים על שאלה זו (70.9%) השיבו כי הרשות מעסיקה בפועל מורים בחינוך היסודי.

מיצוע ארבעת הממדים של מעורבות כוללת בחינוך באופן זה מלמד על מעורבות גבוהה של הרשויות המקומיות בארבעת הממדים שנבחרו להרכיבו ($M = 2.75$, $SD = 0.56$, בסולם 3-1), כלומר במדגם הרשויות נמצאה נטייה לגלות מעורבות בתחומים שנבדקו.

כמו כן, נמצא כי נטיית המשיבים היא להגדיר את עצמם במאפיינים של סגנון מנהיגות מעצבת ($M = 4.52$, $SD = 0.43$, בסולם 5-1).

בדיקת קשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות בחינוך

לפי ההשערה הראשונה, ימצא קשר בין מנהיגות מעצבת לבין מעורבות בחינוך. בניתוח דו־משתני חושבו הקשרים בין כלל משתני המחקר, והם מוצגים בלוח 2.

לוח 2: מתאמי פירסון בין כלל משתני המחקר, ממוצעים, סטיות תקן ומקדם המהימנות α קרוינבר $(N = 107)$

	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	SD	M
1. סגנון של מנהיגות מעצבת	(0.82)												0.4	4.5
2. גודל (מספר) החושבים באלימים	(-)	0.12											37.4	28.1
3. אשכול הכרטיי-כלכלי	(-)	-0.01	0.01										2.1	5.7
4. אשכול פריפריאליות	(-)	0.27**	0.43**	0.22									1.9	5.6
5. איתנות פיננסית	(-)	0.16	0.30**	0.14	-0.12								(-)	(-)
6. מגזר (רוב יהודי)	(-)	0.37**	0.19	0.60**	0.14	-0.02							(-)	(-)
7. איתנות כוללת	(-)	-	-	-	-	0.08	1.5	2.9						
8. מעורבות: אזורי רישום	(0.32)	-0.06	-0.08	-0.14	0.03	-0.21*	0.25*	-0.03	0.6	1.9				
9. מעורבות: פתיחת בתי ספר	(-)	0.08	0.18	-0.04	0.03	0.27*	-0.03	0.15	0.04	(-)	(-)			
10. מעורבות: תכניות לימוד נוספות	(0.75)	-0.11	0.15	0.22*	0.30**	0.03	0.17	0.17	0.23*	0.11	0.6	2.5		
11. מעורבות: העסקת מורים	(-)	0.20	-0.01	-0.07	0.16	-0.02	0.34**	0.21	0.10	0.16	-0.18	(-)	(-)	
12. מעורבות כוללת בחינוך	(0.75)	-	-	-	0.23*	0.14	0.09	0.29**	0.07	0.35**	0.03	0.4	2.3	

$p \leq .01$ ** $p \leq .05$ *

מן המתאמים המוצגים בלוח 2 עולה כי אין קשר מובהק סטטיסטית וישיר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך וממדיה – אזורי רישום, פתיחת בתי ספר, תכניות לימוד נוספות והעסקת מורים. כלומר, השערה 1 לא אוששה.

ואולם, בדיקת הקשרים הללו בכפוף לאיתנות הרשות המקומית וממדיה – המשתנים הממתנים – העלתה כי בתנאים מסוימים נמצא קשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת של הרשות המקומית לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך, כפי שיתואר בהמשך.

בדיקת איתנותה של הרשות המקומית כגורם ממתן בקשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות בחינוך

לפי ההשערה השנייה, איתנות היא גורם ממתן בקשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות בחינוך. לבדיקת ההשערה בוצעו ניתוחים רבי-משתנים באמצעות תסוגה מרובת צעדים (stepwise multiple regression analysis), ונבחנו כלל המודלים האפשריים לניבוי מעורבות הרשות המקומית בחינוך על-ידי תפיסה של סגנון המנהיגות המעצבת עם רכיבי האיתנות השונים כתנאים של מיתון. באשר לכלל המשתנים – המשתנה הממתן והמשתנים הבלתי תלויים – מורכזו הערכים כמקובל (Keny, 2004) כדי למנוע השפעה של מולטי-קולינריות. לוח 3 מציג מבט-על מסכם של כלל המודלים האפשריים, ובהם המודלים שנמצאו מובהקים סטטיסטית, בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בתחומים השונים בחינוך, בתנאי של מיתון על-ידי הרכיבים השונים של האיתנות.

לוח 3: ריכוז המודלים המנבאים מעורבות של הרשות המקומית בתחומי חינוך שונים על-פי סגנון של מנהיגות מעצבת במיתון מאפייני האיתנות

ממדים של מעורבות בחינוך				משתנה תלוי	
תכניות לימודים נוספות	אזורי רישום	העסקת מורים	מעורבות כוללת בחינוך	משתנה ממתן	
פתיחת בתי ספר					
				גודל (מספר התושבים באלפים)	
* מודל 1		(*) מודל 7		אשכול חברתי-כלכלי	
				אשכול פריפריאליות	
* מודל 2	* מודל 4			איתנות פיננסית	
	* מודל 5		* מודל 8	מגזר (רוב יהודי)	
* מודל 3	* מודל 6		* מודל 9	איתנות כוללת	

* $p \leq .05$

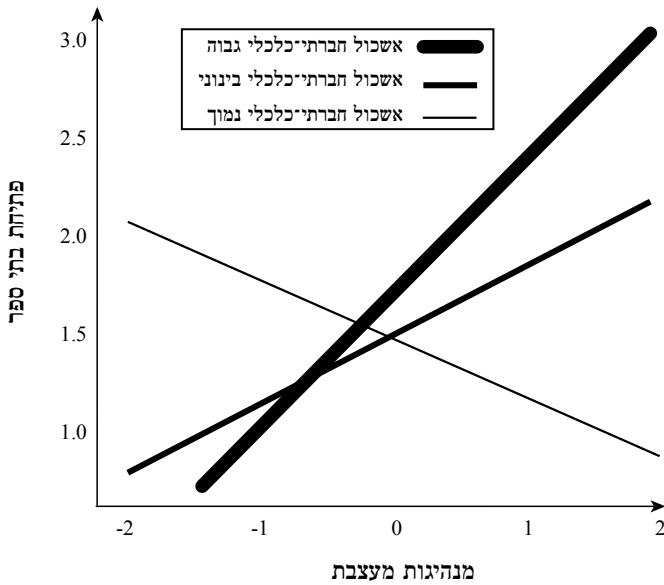
(*) $p \leq .05$, הממצא מובהק סטטיסטית אך מנוגד להשערת המחקר.

כמוצג בלוח 3, בדיקת ההשערה העלתה תשעה מודלים מובהקים סטטיסטית מכלל המודלים האפשריים. לוח 4 מפרט את המקדמים המתוקננים של כל אחד מתשעת המודלים המובהקים סטטיסטית ומדדים לטיב ההתאמה של כל אחד מהם, ותרשים 1 מרכז את ביטויים הגרפי.

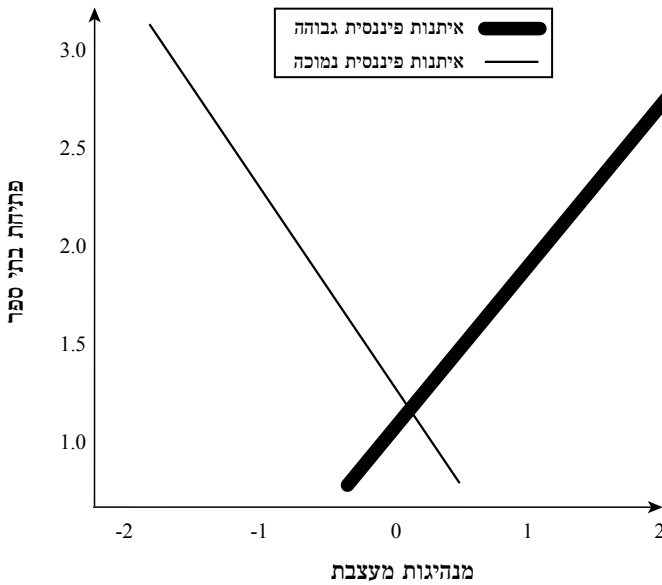
לוח 4: ניתוחי חסוניה מורוכה (ערכים מתוקנים) לניכוי מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך ולניכוי ממדים של מעורבות כוללת של מנהיגות מעצבת ומרמזים ממתלים (N = 107)

משתנים	ממדים של מעורבות בחינוך																			
	מעורבות כוללת בחינוך		אזורי רישום		תכנונית לימוד נוספות		פתירת בתי ספר		מורל 1											
	מורל 9	מורל 8	מורל 7	מורל 6	מורל 5	מורל 4	מורל 3	מורל 2	מורל 1	מורל 2										
צער 1	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β
צער 2	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β	β
סנון של מנהיגות מעצבת																				
אשכול חברתי-כלכלי																				
מנהיגות מעצבת אשכול חברתי-כלכלי																				
איתנות פיננסית																				
מנהיגות מעצבת איתנות פיננסית																				
מגזר (רוב יהודי)																				
מנהיגות מעצבת א מגזר (רוב יהודי)																				
איתנות כוללת																				
מנהיגות מעצבת א איתנות כוללת																				
R ²	.12	.07	.05	.01	.12	.02	.16	.04	.15	.06	.07	.02	.10	.00	.13	.05	.21	.06		
Adjusted R ²	.09	.05	.02	-.01	.09	.00	.13	.02	.12	.03	.03	-.01	.05	-.04	.08	.01	.17	.02		
ΔR ²	.05*	–	.04	–	.09**	–	.12***	–	.09**	–	.05*	–	.10*	–	.08*	–	.16**	–		
F	4.02**	3.42*	1.58	.42	3.90*	1.05	5.28**	1.76	4.74**	2.42	1.90	.78	1.98	.01	2.43	1.32	4.49**	1.51		

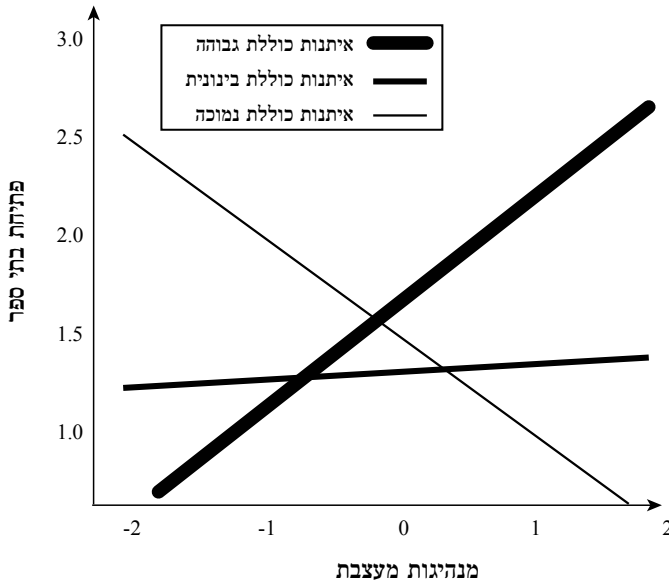
p ≤ .001 *** p ≤ .01 ** p ≤ .05 *



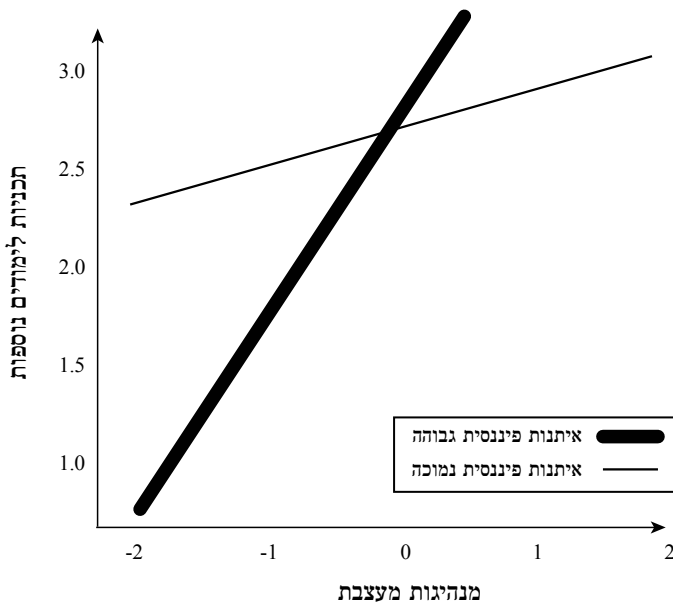
מודל 1: אפקט האינטראקציה של אשכול חברתי-כלכלי הממתן את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין פתיחת בתי ספר



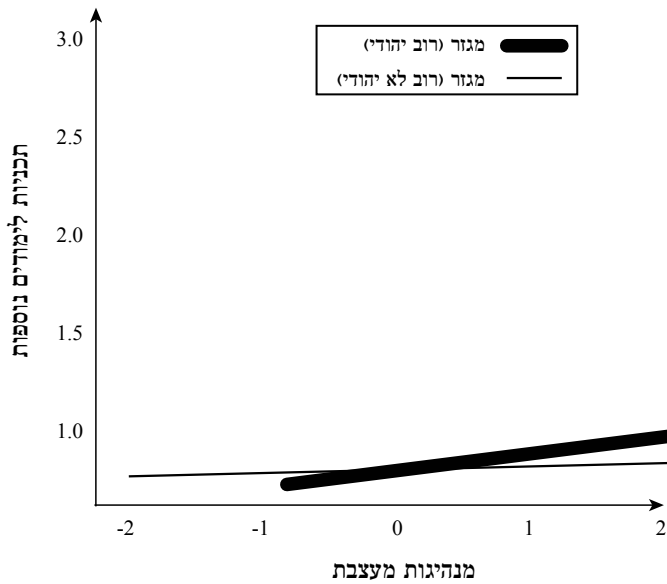
מודל 2: אפקט האינטראקציה של איתנות פיננסית הממתנת את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין פתיחת בתי ספר



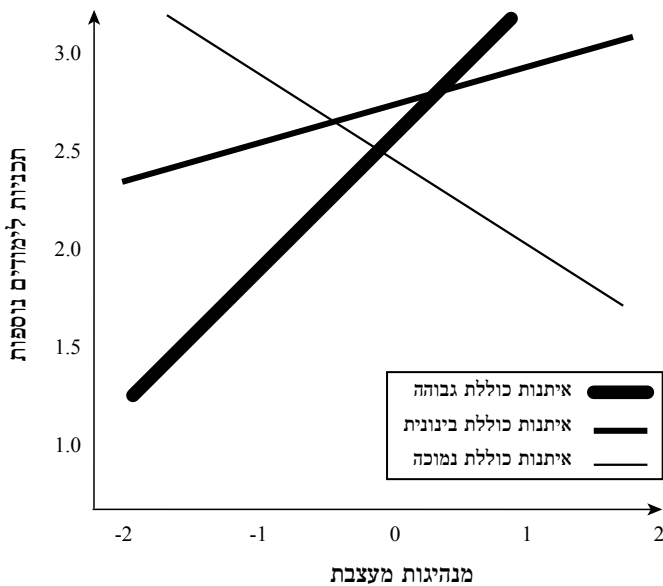
מודל 3: אפקט האינטראקציה של איתנות כוללת
הממתנת את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין פתיחת בתי ספר



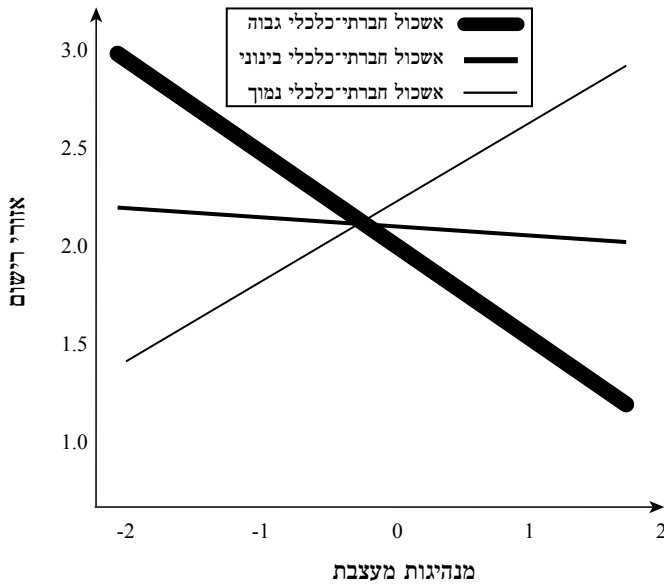
מודל 4: אפקט האינטראקציה של איתנות פיננסית
הממתנת את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין הפעלת תכניות לימודים נוספות



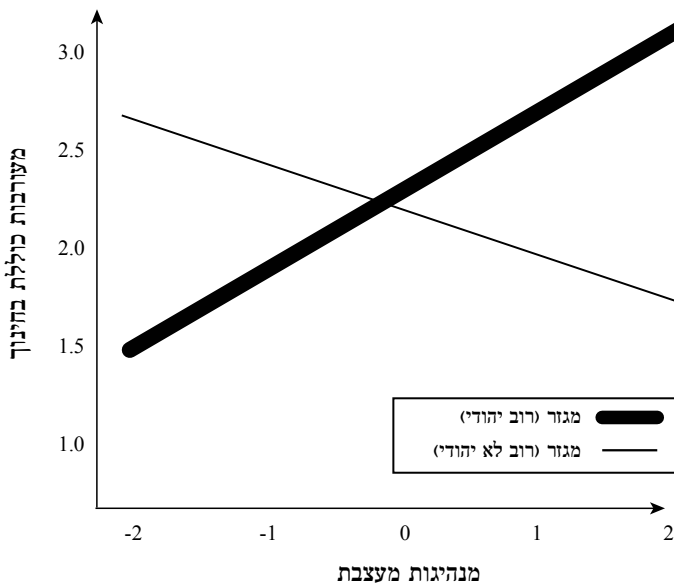
מודל 5: אפקט האינטראקציה של מגזר הממתן את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין הפעלת תכניות לימודים נוספות



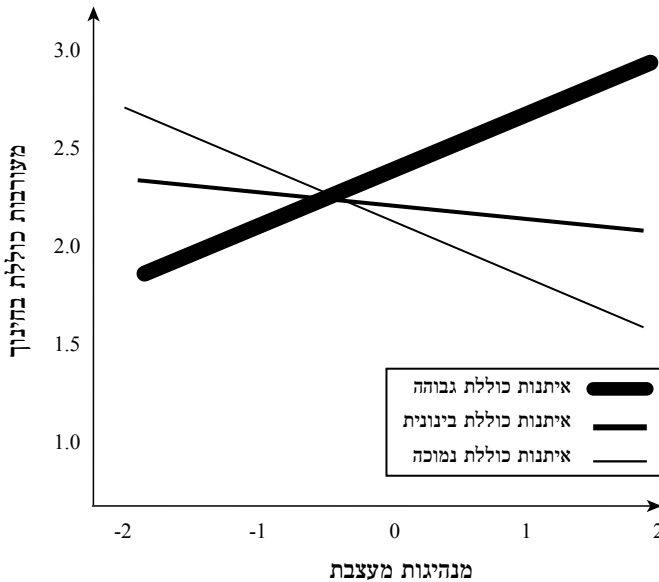
מודל 6: אפקט האינטראקציה של איתנות כוללת הממתנת את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין הפעלת תכניות לימודים נוספות



מודל 7: אפקט האינטראקציה של אשכול חברתי-כלכלי הממתן את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין פתיחת אזורי רישום



מודל 8: אפקט האינטראקציה של מגזר הממתן את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין מעורבות כוללת בחינוך



מודל 9: אפקט האינטראקציה של איתנות כוללת הממתנת את הקשר בין מנהיגות מעצבת לבין מעורבות כוללת בחינוך

הממצאים העולים מלוח 4 ומוצגים במודלים המופיעים בתרשים 1 מאששים את ההשערה השנייה בדבר קשר חיובי בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך ברשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות יחסית. כמו כן, נמצאו מודלים מלאים מובהקים סטטיסטית בתחומי המעורבות של פתיחת בתי ספר, פתיחת תכניות לימוד נוספות ואזורי רישום, והם מוצגים בהמשך. עם זאת, לא נמצא כל מודל מובהק סטטיסטית לניבוי המעורבות של הרשות המקומית בהעסקת מורים. שמונה מתוך תשעת המודלים המובהקים סטטיסטית מאששים את השערת המחקר. עם זאת, בחלק מן המודלים המובהקים סטטיסטית נמצא כושר ניבוי (R^2) בינוני, כגון במודל 1, ואף חלש, כגון במודל 4, המעידים שיש לראות בממצאים נתונים ראשוניים בלבד ולהסיק מהם מסקנות בזהירות המתבקשת.

פתיחת בתי ספר

שלושה מודלים מובהקים סטטיסטית, 1, 2 ו-3, המפורטים בהמשך, מאששים את ההשערה כי ברשויות מקומיות איתנות ימצא קשר חיובי בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך – ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, מעורבות הרשות המקומית גדולה יותר. לעומת זאת, ברשויות מקומיות שאינן איתנות קיים קשר שלילי: ככל שהסגנון מעצב יותר, המעורבות נמוכה יותר.

על-פי ההשערה, בקרב רשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי גבוה נמצא קשר חיובי בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר (מודל 1), $F = 4.49, p < .01; \beta = .46, p < .01$. ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר גוברת. ככל שסגנון מעצב פחות, כך פוחתת מעורבותה בפתיחת בתי ספר. מנגד, בקרב רשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי נמוך כיוון הקשר במודל זה הוא הפוך: ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך פוחתת המעורבות בפתיחת בתי ספר, ולהפך.

ממצא דומה נמצא גם ברכיב אחר של האיתנות הפיננסית (מודל 2). ברשויות מקומיות איתנות פיננסית נמצא קשר חיובי בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר, $F = 2.43, p = n.s.; \beta = .31, p < .05$. ככל שסגנון מעצב יותר, כך גוברת המעורבות בפתיחת בתי ספר. מנגד, ברשויות מקומיות שאינן איתנות פיננסית כיוון הקשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בפתיחת בתי ספר הוא שלילי במודל זה. ככל שסגנון מעצב יותר, פוחתת המעורבות בפתיחת בתי ספר.

כצפוי, גם בבדיקת מכלול רכיבי האיתנות הכוללת כמשתנה ממתן (מודל 3) נמצא בהתאם להשערה בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת, שכלל סגנון המנהיגות מעצב יותר, גוברת מעורבותן בפתיחת בתי ספר, $F = 1.98, p = n.s.; \beta = .33, p < .05$. מנגד, בקרב רשויות מקומיות איתנות פחות כיוון הקשר במודל זה הוא הפוך: ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, פוחתת המעורבות בנושא זה.

הפעלת תכניות לימודים נוספות

גם בתחום זה של המשתנה התלוי, ממצאי שלושת המודלים 4, 5 ו-6 המפורטים בהמשך מאששים את השערת המחקר השנייה: ברשויות מקומיות, המפגינות איתנות בכמה מאפיינים, נמצא קשר חיובי בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות בחינוך. ברשויות מקומיות איתנות, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, גוברת מעורבותן בתכניות הלימוד הנוספות. ברשויות מקומיות חלשות יחסית, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, פוחתת מעורבותן בהפעלת תכניות לימוד נוספות.

בבדיקת השפעתה של האיתנות הפיננסית (מודל 4) נמצא כי ברשויות מקומיות המאופיינות באיתנות פיננסית גבוהה, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך גוברת מעורבותה של הרשות המקומית בהפעלת תכניות לימוד נוספות, $F = 1.90, p = n.s.; \beta = .23, p < .05$. ככל שסגנון המנהיגות מעצב פחות, פוחתת מעורבותה בהפעלת תכניות לימוד נוספות. ואולם, ברשויות שאינן איתנות פיננסית לא נמצא קשר בין סגנון המנהיגות לבין המעורבות ביוזמות להפעלת תכניות לימודים. גם בבדיקת השפעתו של המגזר על מעורבות הרשות המקומית בחינוך (מודל 5) נמצא בהתאם להשערה כי בקרב רשויות מקומיות יהודיות, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר,

עולה המעורבות ביוזמות להפעלת תכניות לימודים, $F = 4.74, p < .01; \beta = .31, p < .01$. מנגד, בקרב רשויות מקומיות לא יהודיות, הקשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית ביוזמות להפעלת תכניות לימודים נוספות הוא קשר חלש יותר במודל זה.

ממצא הולם לשני אלו נמצא גם בשקלול כלל רכיבי האיתנות (מודל 6). בהתאם להשערה, בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת רבה, נמצא קשר חיובי בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית בתחום זה, $F = 5.28, p < .01; \beta = .35, p < .001$. בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת מועטה כיוון הקשר הוא הפוך: ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, כך פוחתת מעורבותה של הרשות המקומית בתכניות לימוד. המעורבות גוברת דווקא כאשר סגנון המנהיגות מעצב יותר. במודל זה, בקרב רשויות מקומיות המאופיינות באיתנות כוללת ממוצעת, הקשר בין סגנון של מנהיגות מעצבת לבין המעורבות של הרשות המקומית ביוזמות להפעלת תכניות לימוד הוא קשר חלש.

אזורי רישום

תחום המעורבות השלישי שנבדק כמשתנה העשוי להיות מושפע מסגנון של מנהיגות מעצבת הוא אזורי הרישום. בנושא זה נתגלה ממצא בלתי צפוי ומפתיע. סגנון המנהיגות המעצבת משפיע בכיוון הפוך מאשר בשאר המשתנים המרכיבים את מעורבות הרשות בחינוך, ככל שמדובר באשכול חברתי-כלכלי (מודל 7): בקרב רשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי נמוך, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, גוברת הנטייה לפתח מדיניות עצמאית בנושא אזורי הרישום, $F = 3.90, p < .05; \beta = -.32, p < .01$. מנגד באותו מודל, בקרב רשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי גבוה, הקשר בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מעורבות הרשות המקומית במדיניות רישום עצמאית הוא שלילי: ככל שהסגנון מעצב יותר, כך פוחתת הנטייה לפתח מדיניות עצמאית בנושא הרישום.

מעורבות כוללת בחינוך

לאחר הבדיקות של כל אחד מממדי המעורבות בנפרד – פתיחת אזורי רישום, פתיחת בתי ספר חדשים, הפעלת תכניות לימודים והעסקת מורים – נבדק המודל בשלמותו כדי לנבא את מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך על-פי איתנותה הכוללת (מודל 9). גם בדיקה זו איששה את ההשערה: ברשויות מקומיות איתנות, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, גוברת המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך, $F = 4.02, p < .01; \beta = .23, p < .05$. מעניין במיוחד להיווכח בממצא על אודות רשויות המאופיינות באיתנות כוללת מועטה. ההשערה הייתה כי ברשויות כאלה לא ימצא קשר בין סגנון המנהיגות לבין המעורבות בחינוך, אולם לא כך הוא: ברשויות מקומיות המתאפיינות כחלשות יחסית, ככל שסגנון המנהיגות מעצב יותר, פוחתת המעורבות בחינוך.

אלו הם פני הדברים גם בנוגע למגזר (מודל 8): ברשויות מקומיות יהודיות נמצא קשר חיובי בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מידת המעורבות הכוללת בחינוך, $F = 1.58, p = n.s.; \beta = .21, p < .05$. ככל שהסגנון מעצב יותר, עולה המעורבות הכוללת בחינוך. ככל שהסגנון מעצב פחות, יורדת המעורבות הכוללת בחינוך. ברשויות מקומיות לא יהודיות לא נמצא קשר בין סגנון מנהיגות לבין המעורבות הכוללת בחינוך.

דיון ומסקנות

סטון (2001, Stone) וממשיכי דרכה (ובניהם Shipp, 2003; Marschall & Shah, 2005) הדגישו בעבודותיהם את מרכזיותה של מנהיגות מקומית המובילה חזון, מציבה אתגר אינטלקטואלי ומפתחת יחס אישי (בעקבות Bass, 1985) להצלחתן של רפורמות בחינוך. הממצאים במחקר זה מתיישבים עם הנאמר בספרות בדבר השפעתו של סגנון המנהיגות המעצבת על פעילותה של הרשות המקומית בתחום החינוך, בדרך כלל ברשויות מקומיות המאופיינות ברכיבים של איתנות גבוהה. סגנון של מנהיגות מעצבת נמצא במחקר זה בכמה וכמה מודלים כבעל השפעה על תחומי המעורבות השונים במיתון משתני האיתנות. החינוך הוא אחד התחומים הציבוריים הנתונים בשינוי – הסדרתו בידי השלטון נתונה לתהליכי ביוזר מחד גיסא ולמעורבות ציבורית מאידך גיסא. מדובר במכלול השפעות של הנאו-ליברליזם על השירותים הציבוריים, המתאפיינים בעשורים האחרונים בהעברת אחריות מזרוע השלטון המרכזית לגורמים אחרים, לרבות הרשויות המקומיות, לאימוץ מערכת מינוחים של כלכלת שוק גם ביחסים שבין האזרח לבין השלטון ובביסוס תהליכים של שקיפות, שיתוף ואחריותיות בשירותים הציבוריים השונים. מאפיינים אלו עולים גם בעבודות העוסקות בנאו-לוקאליזם וגם בעבודות העוסקות במנהיגות. לא אחת נראה כי המנהיג שהנאו-לוקאליזם מבקש לראות בראשות היחידות האזרחיות הוא המנהיג המעצב שבאס, בארנס וממשיכי דרכם אפיינו ביכולתו לעורר באחרים את המוטיבציה לפעולה ובכך לעשותם שותפים לדרך, להבדיל ממקבלי מרות או מונהגים (Burns, 1978; Bass & Avolio, 1994; Bass, 1985). המנהיג המקדם מקומיות הופך אותה לחלק מן הזהות האישית של כל אחד מן האזרחים המשתתפים בתהליך.

אסומן ואקימפונג (2011, Essumson & Akyeampong), שעסקו בהתפתחות הנאו-לוקאליזם, הצביעו על הצלחה גדולה יותר של רעיון המקומיות כמנחה של מדיניות ברשויות מקומיות שהתושבים התעוררו בהן לפעילות, קבעו את תכניה ובחרו את המתאימים להליכה מתוך עצמם. ראקש (2015, Rakesh) הציג את הצלחתו של סגנון המנהיגות המעצבת בארגונים שתרבותם המקדמת מאפשרת להיענות לרוח היוזמת המובנית בסגנון זה. מחקר זה מחזק את הבנת יחסיותו של הקשר בין פעולת מנהיגים בתחום החינוך לבין תוצאת פעולתם בהשפעת הרקע והסביבה. איתנות של רשויות מקומיות נבדקה כאן מתוך התייחסות לפרמטרים שונים, נוסף על אלו שכבר נבדקו

בעבר בישראל בנוגע לחינוך (בן־בסט ודהן, 2009; גאנס ועזאזיה, 2008; ג'בארין ומוסטפא, 2013; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן־בוזגלו, 2010). במאמר זה נבדק משקלם של גודל הרשות, המגזר, האשכול החברתי־כלכלי שהיא מדורגת בו, אשכול הפריפריאליות והאיתנות הפיננסית, הן בנפרד והן במשולב. לפי הסדרי התקציב הנהוגים, ברשויות מקומיות שאיתנותן הכוללת נמוכה, האפשרות לספק שירותי חינוך מתקדמים נמוכה יחסית. בהתאם לכך, גם יכולת הבחירה של הרשות לעצב את מדיניות החינוך באופן עצמאי היא קטנה (בן־בסט ודהן, 2009; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן־בוזגלו, 2010; Ben-David-Hadar & Ziderman, 2011).

ההשערה השנייה, שלפיה מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את הקשר בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין מידת מעורבותה של הרשות המקומית בחינוך, אוששה הן בנוגע למעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך והן בבדיקת שניים מממדי המעורבות – פתיחת בתי ספר חדשים ויוזמות להפעלת תכניות לימודים. באשר לרשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות פחות, ההשערה הייתה כי ימצא קשר חלש בין סגנון המנהיגות לבין המעורבות בחינוך או שלא ימצא קשר כלל. והנה, מתברר כי לעתים קיים קשר שלילי: ברשויות מקומיות מאשכול חברתי־כלכלי נמוך וכן ברשויות שלא הוגדרו איתנות פיננסית, יוביל סגנון המנהיגות המעצבת להימנעות ממעורבות בתחומים של פתיחת בתי ספר והפעלת תכניות לימודים ולהפחתה במעורבות הכוללת. ההסבר עשוי להיות טמון בסגנון המנהיגות המעצבת (Bass, 1985; Burns, 1978), המשלב בין יכולת הובלה לקראת חזון כולל לבין התייחסות למלוא סולם הצרכים של המונהגים, מן הבסיסיים ועד הגבוהים ביותר. לפי סולם הצרכים של מסלאו (Maslow, 1954), עיסוק תוכני וערכי אפשרי רק לאחר השלמה וסיפוק של צרכים יסודיים. אם נחיל את הסולם הזה על חיי הקהילה (Putnam, 1995), נוכל לומר שמדובר בשלב עליון, שהקהילה מגיעה בו לשלב המימוש העצמי ולבשלות הדרושה לצורך גיבוש זהות משותפת ערכית. בתי ספר ותכניות לימודים המופעלות בהם עשויים לשמש מנגנונים לפיתוח ולשימורה של הזהות הקהילתית כמסגרות תרבותיות וחינוכיות שמאפייניהן נקבעים על־ידי הקהילה. הדוגלים במקומיות החדשה בתחום החינוך מדגישים במיוחד את משקלם של מנגנונים כאלה בחיזוק היסודות המאחדים של הקהילה המקומית (Hodgson & Spours, 2012; Weiß, 2009). אפשר שמי שנוטים לסגנון מעצב קוראים את התמונה הכללית – הן מפת המשאבים העומדים לרשות הרשות המקומית והן סולם הצרכים של האוכלוסייה במקום, ובמצב הנתון הם מעדיפים להותיר את תחומי הליכה הפדגוגיים בידי זרוע השלטון המרכזית. פתיחת בתי ספר חדשים ותכניות לימודים נוספות עשויות לבטא העדפות ערכיות ותוכניות של התושבים ביישוב, באופן המייחד אותם מתושבי מקומות אחרים. מנהיגות מעצבת קשובה לרחשי הלב וערה לחוסר הפניות של התושבים לעיצובה ולגיבושה של זהות ייחודית ונבדלת, ועל כן היא נמנעת מדחיפת הרשות המקומית לעיסוק תוכני, מייחד ומבדל. הימנעות בנסיבות אלו מבטאת רגישות של המנהיג. ייתכן שבשעה שמנהיגים אלו פועלים ברשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות

פחות, הם נוטים שלא לדחוף למעורבות בתחומי הליבה התוכניים, בשונה מנטייתם למעורבות בתחום אזורי רישום. בעניין זה עולה רמת המעורבות ככל שעולה רמת המנהיגות המעצבת דווקא ברשויות המאופיינות באיטנות נמוכה. אסומן ואקימפונג חקרו נושא קרוב מאוד (Essuman & Akyeampong, 2011) – השתתפות התושבים בקבלת החלטות במסגרת מדיניות של ביזור החינוך בגאנה. הם מצאו כי ברשויות הכפריות והחלשות נתפסה המעורבות לאורך זמן – כעבור 10 שנים – כבזבוז זמן. אזרחים נמנעו ממנה במכוון, באופן שביטא – אם גם באופן לא מפורש – את חוסר הנחת מהעברת האחריות אל האזרחים. משמעות הדבר מזמינה את זרוע השלטון המרכזית לחזור ולקבל עליה אחריות לתחום. ייתכן כי בדומה לכך, המנהיגות המקומית המכוונת באופייה להוליך לחזון רחב ורחוק – מבטאת גם כאן עמדה מסויגת מעצם העברת האחריות והקריאה לשלטון המרכזי לקבל עליו אחריות. עולה מכאן כי עצם המעורבות בחינוך וההשתתפות בקביעת מדיניות החינוך אכן נמצאות על סדר היום של מנהיגים ברשויות מקומיות כמכשיר בבניית החברה בתחומי הרשות המקומית כקהילה מלוכדת, והם פונים אליו כאשר ניתן לעבור לשלב הגבוה של סיפוק צורכי הקהילה, שלב המימוש העצמי שמבחינת הקהילה פירושו גיבוש זהות ולכידות מקומית.

הסבר חלופי יכול להימצא ביחסי התלות שבין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי וביחסים שבין המנהיגות והנהלה המקומית לבין מקבלי ההחלטות במישור הארצי. ככל שאיטנותה של הרשות פוחתת, גדלה תלותה בשלטון המרכזי. ברשות מקומית שאיטנותה נמוכה – מספר תושבים נמוך, קרבה לפריפריה, השתייכות למיעוט הלאומי, חוסר יציבות כלכלית וציבור תושבים במיצב חברתי-כלכלי נמוך – מוגברת התלות התקציבית בשלטון המרכזי (בארי, 2009; בן-בסט ודהן, 2008; רוזן וחזן, 2014). ואולם, תלות תקציבית זו אינה מגבילה בהכרח את היכולת של בכירי הרשות המקומית לגלות מנהיגות מעצבת. ייתכן שמנהיגים מקומיים הנוטים לסגנון של מנהיגות מעצבת ופועלים ברשות מקומית חלשה – ארגונית וקהילתית, יבקשו לקדם את טובת הקהילה מתוך עמידה על סוגיית התלות התקציבית ועל כן יעדיפו להידמות לשלטון המרכזי, להשלים עם כפיפות למדיניות חינוך מרכזית ולגלות נאמנות פוליטית לשלטון המרכזי בתחום זה. ייתכן כי החשש מפני מצב שבו השלטון המרכזי יתפוס את מעורבותו היתרה של השלטון המקומי בחינוך כבזבזנות, כגחמנות או כהבעה של חוסר אמון, יביא מנהיגים מעצבים החותרים להגשמת חזון מקומי של חינוך דווקא למיצוי מקורות המימון הממשלתיים ולדחיקת העצמאות הקהילתית והפוליטית. התוצאה היא הימנעות ממעורבות ומיזומות חינוך מקומיות והיצמדות לאתוס הלאומי, או כפי שנהוג לכנותו בהקשר של החינוך בישראל – ממלכתי.

הממצאים המובהקים במחקר זה עשויים לרמוז על קיומה על תנועה מעגלית: ברשויות מקומיות איתנות הקרקע האזרחית והמנהיגותית כשרה לפיתוח מקומיות חדשה, ופריחתה מעודדת מעורבות בחינוך החזרת ומחזקת את המקומיות החדשה. נראה כי פעולות יזומות להעצמת מעורבות קהילתית עשויות לטפח מקומיות גם

ברשויות מקומיות כאלה. צירוף יוזמות של העצמה אזרחית לסגנון המנהיגות המעצבת עשוי לשנות את כיוון ההשפעה ולהביא גם רשויות מקומיות איתנות פחות למעורבות בחינוך, ומעורבות זו תצמיח, באותה תנועה מעגלית מתוארת, את המקומיות.

מגבלות המחקר

המחקר התבסס על כלי מרכזי – שאלון, בתוספת בדיקת קשרים עם נתונים שפרסמו משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שאלון המעורבות נבנה ברובו המכריע במיוחד לצורך מחקר זה על יסוד הספרות והראיונות המקדימים. זו מגבלתו המרכזית של המחקר. מעורבות הרשות המקומית היא משתנה מורכב מאוד באפשרויות קיום מגוונות וברזולוציות שהן לעתים גבוהות מאלו שהשאלון מאתר. מגבלה אחרת קשורה בזהות המשיבים במדגם – מדובר במשיבים שנענו לפנייה שנשלחה אליהם, כך שמלכתחילה קיים בו סינון – המשיבים הם בעלי מוטיבציה להתייחס לנושא. נוסף על כך, במחקר זה, כמו באחרים בתחום, קיים קושי לקבל תשובות מבעלי תפקידים. כפי שהוסבר בפרק השיטה, על מנת להרחיב את המדגם נשלחו שאלונים כפולים לכל רשות, לראשי רשויות ולמנהלי מחלקות חינוך. אחד מכיווני הבדיקה שהועלו טרם הניתוח היה לבחון הבדלים בין שני משיבים מרשויות שונות. בסופו של דבר התקבלו רק מרשויות ספורות שאלונים כפולים, ובין הקבוצות – קבוצת ראשי הרשויות וקבוצת מנהלי מחלקות החינוך – לא נמצאו הבדלים מובהקים. מסיבה זו נותחו השאלונים בהתייחס לכלל המשיבים כאל קבוצה אחידה. לפיכך, נעדרת כאן הבחנה חשובה, והיא ההבחנה בין תפיסת מנהיגות של נבחר – ראש רשות מקומית, לבין זו של בעל תפקיד ממונה – ראש מחלקת חינוך.

אף על פי כן, יש במחקר כדי לשפוך אור על הקשר בין תפיסות עולם בתחומי עיסוק שונים ובין הרעיון של המקומיות החדשה לבין הבסיס האידיאולוגי של סגנון מנהיגות ועל השפעתו של קשר זה על עיצובה של מדיניות ציבורית. המחקר עשוי לפתוח פתח לעיסוק מחקרי נוסף בהשפעות הדדיות מסוג זה.

מקורות³

אדי־רקה, א' וגונן, ש' (2013). תפיסתם של מנהלי בית־ספר את תפקיד הפיקוח והרשות המקומית בסביבות בית־ספריות שונות. עיונים במנהל ובארגון החינוך, 130–105, 33.

3 הערת מערכת: פריטי פסק דין שמראה המקום שלהם לא צוין במפורש מופיעים באתר "נבו". לפריטים אלו לא צוינה כתובת קישור מפורטת מטעמים של זכויות יוצרים, בשל היותו של "נבו" אתר מסחרי. עם זאת, לאתר זה יש קישורים במאגרי המידע האקדמיים.

- בארי, א' (2009). הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בג"ץ 284/61. יוסף מורגנשטרן נ' ראש העיר, מועצת העיר ירושלים ו-2 אח', פד י"ב, 1877.
- בג"ץ 2910/04. מרכז השלטון המקומי נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, פד נט (3), 625. בלבק, י' (2004). ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, הפרדות ואי שוויון בחינוך הציבורי. עיוני משפט, כח(2), 416-347.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברקוביץ, י' (2012). הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיוטה לדיון). ירושלים: מכון ון ליר.
- גאנם, א' ועזאיוזה, פ' (2008). האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21. ירושלים: כרמל.
- גבתון, ד' (2004). בציפייה למזרחי נ' טופי גן השרון (לא נדון). עיוני משפט, כח(2), 515-473.
- ג'בארין, י' ומוסטפא, מ' (עורכים). (2013). השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים. חיפה: פרדס.
- דברת, ש' (2005). התכנית הלאומית לחינוך: כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דו"ח ועדה). ירושלים: משרד החינוך.
- דגן-בוזגלו, נ' (2010). היבטים של הפרטה במערכת החינוך. תל אביב: מרכז אדוה.
- דהאן, י' ויונה, י' (2005). דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליבראלית בחינוך. תיאוריה וביקורת, 27, 38-11.
- וורגן, י' (2011). העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חוק הרשויות המקומיות (1975). חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) תשל"ה-1975, ס"ח 778. אוחזר מתוך <https://www.knesset.gov.il>
- חוק הרשויות המקומיות (2001). חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א-2001. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il>
- חוק לימוד חובה (1949). חוק לימוד חובה תש"ט-1949, ס"ח 26. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il>
- יאיר, ג' (2009). מקצוענות ודמוקרטיזציה: תמורות וצרכים באגפי החינוך בשלטון המקומי (דו"ח מחקר). ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפוח בחינוך.
- לבקוביץ, צ' (2008). הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות - 7: ועדת חינוך. מעלה אדומים: מפעם.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). הרשויות מקומיות בישראל 2010 (קובץ נתונים לעיבוד). אוחזר ב־26 בפברואר, 2012 מתוך <http://www.cbs.gov.il>
- משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי (2010). רשויות איתנות לשנת 2010 – הקלות בחובת דיווח למשרד הפנים: עדכון. אוחזר ב־26 בפברואר, 2012 מתוך <https://dinmekomi.files.wordpress.com>
- סבירסקי, ש' ודגן־בוזגלו, נ' (2009). בידול, אי־שוויון ושליטה מתרופפת: תמונת מצב של החינוך הישראלי. תל אביב: מרכז אדוה.
- עוזיאל, א' (2012). מיצוי היתרון היחסי: גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות. ירושלים: ג'וינט ישראל, המכון למנהיגות וממשל.
- ענבר, ד' וחושן, מ' (1997). ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות. ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.
- עת"מ חיפה 648/02. בן יהודה ואח' נ' המנהל לחינוך התיישבותי והמועצה האזורית מנשה. אוחזר מתוך <https://www.nevo.co.il>
- עת"מ חיפה 1292/03. אפרת, אהוד ועמית נ' מנכ"לית משרד החינוך ואח'. אוחזר מתוך <http://www.nevo.co.il>
- עת"מ חיפה 1334/05. יעל אדות ואח' נ' משרד החינוך ואח'. אוחזר מתוך <http://www.law4all.co.il>
- עת"מ חיפה 434/07. ועד ההורים בכיה"ס מאיר שפיה נ' משרד החינוך, המועצה המקומית זיכרון יעקב. אוחזר מתוך <https://www.nevo.co.il>
- עת"מ חיפה 4298/07. עתליה עידן נ' מ.א. זבולון ומשרד החינוך. אוחזר מתוך <https://www.nevo.co.il>
- עת"מ חיפה 9268-08-09. יהונתן יוסף נ' מ. מ. שלומי ומשרד החינוך. אוחזר מתוך <https://www.nevo.co.il>
- עת"מ י"ם 602/07. קיבוץ ארטל נ' משרד החינוך ומ.א. גולן. אוחזר מתוך <https://www.nevo.co.il>
- עת"מ מרכז 31083-10-11. עמית קורנר ואח' נ' עיריית כפר סבא ומשרד החינוך. אוחזר מתוך <https://www.nevo.co.il>
- פז־פוקס, א' וכוכבי, ז' (2010). בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל. ירושלים: מכון ון ליר.
- צו לימוד חובה (התשע"ח-2017). צו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת הלימודים התשע"ד). אוחזר מתוך www.knesset.gov.il
- ציבל, נ' (2009). מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות בישראל: שילוב של מדר נגישות פוטנציאלית עם קרב למחוז תל אביב (נייר עמדה). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

רוזין, ע' וחזון, א' (2014). רפורמות בשלטון המקומי. בתוך י' לוי וא' שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

- Agyemang, G. (2009). Responsibility and accountability, without direct control? Local education authorities and the seeking of influence in the UK schools sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22(5), 762-788.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectation*. New York, NY: Free Press.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ben-David-Hadar, I., & Ziderman, A. (2011). A new model for equitable and efficient schools resource allocation: The Israeli case. *Education Economics*, 19(4), 341-362.
- Berhanu, G. (2011). Inclusive education in Sweden: Responses, challenges, and prospects. *International Journal of Special Education*, 26(2), 128-148.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York, NY: Harper & Row.
- Coaffee, J. (2006). New localism and the management of regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 18(2), 108-113.
- Correy, D., & Stoker, G. (2002). *New localism refashioning the centre-local relationship*. London, England: NLGN.
- Coupland, C., Currie, G., & Boyett, I. (2008). New public management and a modernization agenda: Implications for school leadership. *Public Administration*, 31(9), 1079-1094.
- Crowson, R. L., & Goldring, E. B. (2009). The new localism: Re-examining issues of neighborhood and community in public education. *Yearbook of National Society for the Study of Education*, 108, 1-24.
- De Vries, M. S. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, 38, 193-224.
- Elison, S. (2009). Hard-wired for innovation? Comparing two policy paths toward innovation schooling. *Interractional Education*, 39(1), 30-48.
- Essuman, A., & Akyeampong, K. (2011). Decentralisation policy and practice in Ghana: The promise and reality of community participation in education in rural communities. *Journal of Education Policy*, 26(4), 513-527.

- Geijsel, F., Slegers, P., Leithwood, K., & Jantzi, D. (2003). Transformational leadership effects on teachers' commitment and effort toward school reform. *Journal of Educational Administration, 41*(3), 228-256.
- Ghasabeh, M. S., Soosay, C., & Reaich, C. H. (2015). The emerging role of transformational leadership. *Journal of Developing Areas, 49*(6), 459-467.
- Gibton, D. (2011). Post-2000 law-based educational governance in Israel: From equality to diversity? *Educational Management Administration & Leadership, 39*(4), 434-454.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge, MA: Policy.
- Grasse, N. J., Heidbreder, B., & Ihrke, D. M. (2014). City managers' leadership credibility: Explaining the variations of self-other. *PAQ, 38*(4), 544-572.
- Hallinger, P. (2003). Leading educational change: Reflections on the practice of instructional and transformational leadership. *Cambridge Journal of Education, 33*(3), 329-352.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hodgson, A., & Spours, K. (2012). Three version of "localism": Implications for upper secondary education and lifelong learning in the UK. *Journal of Education Policy, 27*(2), 193-210.
- Ichilov, O. (2009). *The retreat from public education: Global and Israeli perspectives*. New York, NY: Springer-Verlage.
- Keny, D. (2004). *Mediation*. Retrieved from <http://davidakenny.net/cm/mediate.htm>
- Kim, H., & Kim, J. (2015). A cross-level study of transformational leadership and organizational affective commitment in the Korean Local Governments: Mediating role of procedural justice and moderating role of culture types based on competing values framework. *Leadership, 11*(2), 158-185.
- Kim, S., & Yoon, G. (2015). An innovation-driven culture in local government: Do senior manager's transformational leadership and the climate for creativity matter? *Public Personnel Management, 44*(2), 147-168.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency and public policy – of knights & knaves, pawns & queens*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Leithwood, K., & Jantzi, D. (1990). How principles can help reform school culture: Transformational leadership. *School Effectiveness and School Improvement, 1*(4), 249-280.

- Li, C., Zhao, H., & Begley, T. M. (2015). Transformational leadership dimensions and employee creativity in China: A cross-level analysis. *Journal of Business Research*, 68(6), 1149-1156.
- Manabu, S. (2008). Historical aspects of the concept of "compulsory education": Rethinking the rhetoric of debates in current reform. *Educational Studies in Japan: International Yearbook, ESJ*(3), 65-84.
- Marschall, M., & Shah, P. (2005). Keeping policy churn off the agenda: Urban education and civic capacity. *The Policy Studies Journal*, 33, 161-180.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and personality*. New York, NY: Harper.
- Mathews, D. (1996). Why we need to change our concept of community leadership. *Community Educational Journal*, 23(1-2), 9-18.
- Muchiri, M. K., & Ayoko, O. B. (2013). Linking demographic diversity to organisational outcomes. *Leadership & Organization Development Journal*, 34(5), 384-406.
- Newman, A. (2009). All together now? Some egalitarian concerns about deliberation and education policy-making. *Theory and Research in Education*, 7(1), 65-87.
- Pandey, S. K., Davis, R. S., Pandey, S., & Peng, S. (2016). Transformational leadership and the use of normative public values: Can employees be inspired to serve larger public purposes? *Public Administration*, 91(1), 204-222.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52, 358-375.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Rakesh, M. (2015). Charismatic and transformational leadershipstyle: A cross-cultural perspective. *International Journal of Business and Management*, 10(3), 26-33.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Saiger, A. (2009). Local government without Tiebout. *The Urban Lawyer*, 41(1), 93-145.
- Savoie, D. J. (1995). What is wrong with the new public management. *Canadian Public Administration*, 38(1), 112-121.
- Shippis, D. (2003). Pulling together: Civic capacity and urban school reform. *American Educational Research Journal*, 40, 841-878.

- Sleegers, P. & Leithwood, K. (2010). School development for teacher learning and change. In P. Peterson, E. Baker, & B. McGaw (Eds.), *International Encyclopedia of Education, Vol. 7*. (pp. 557-562). Oxford, England: Elsevier.
- Stewart, R. B. (2003). Administrative law in the twenty-first century. *New York University Law Review*, 78(2), 437-460.
- Stone, C. N. (2001). Civic capacity and urban education. *Urban Affairs Review*, 36(5), 595-619.
- Vigoda-Gadot, E., & Dryzin-Amit, Y. (2006). Organizational politics leadership and performance in modern public worksites: A theoretical framework. In E. Vigoda-Gadot & A. Drory (Eds.), *Handbook of organizational politics* (pp. 3-15). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Volansky, A., & Friedman, I. (2003). *School-based management: An international perspective*. Jerusalem: Ministry of Education.
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency and performance. *Policy Studies Journal*, 36(3), 421-443.
- Wang, X., Van Wart, M., & Lebrede, M. (2014). Sustainability leadership in a local government context. *Public Performance & Management Review*, 37(3), 339-364.
- Weiβ, W. (2009). *Local government education policy: Developments concepts and perspectives*. Retrieved from <http://www.difu.de>
- Yammarino, F. J., & Dubinsky, A. J. (1994). Transformational leadership theory: Using levels of analysis to determine boundary conditions. *Personnel Psychology*, 47, 787-811.
- Zehavi, A. (2009). *No exit? Public funding, private education and accountability in Israel*. Tel Aviv: Tel Aviv University, The Harold Hartog School of Government and Policy.

